

Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

NOVO ARCABOUÇO FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

ÁUREA LUANA MORAES GONÇALVES¹
MAYÉWE ELYÊNIA ALVES DOS SANTOS²
IDALESCIO ALLEFY SOARES DA COSTA³

RESUMO

Este artigo busca compreender como o Novo arcabouço fiscal do governo federal brasileiro contribui para a manutenção do sistema da dívida pública. Nesse sentido, aborda o movimento social da dívida pública, expondo as relações sociais ocultadas pelos seus números no contexto do capitalismo contemporâneo, traça o seu papel na atualidade e, por conseguinte, desenvolve uma reflexão crítica de suas relações com o novo arcabouço fiscal do governo federal.

Palavras-chave: Capital financeiro. Dívida pública. Novo arcabouço fiscal.

ABSTRACT

This article seeks to understand how the Brazilian federal government's new fiscal framework contributes to the maintenance of the public debt system. In this sense, it addresses the social movement of public debt, exposing the social relations hidden by its numbers in the context of contemporary capitalism, outlines its role today and, therefore, develops a critical reflection on its relations with the government's new fiscal framework. federal.

Keywords: Financial capital. Public debt. New tax framework

1. Introdução

No Brasil, a disputa em torno do fundo público é marcada por intensas contrarreformas do Estado e uma política de austeridade fiscal permanente, cujo exemplo atual é o Novo arcabouço

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

³ Ordem dos Advogados do Brasil

fiscal (NAF). Este regime fiscal aprovado no primeiro ano da terceira gestão de Lula (2023-2026) à frente da presidência da república não tenciona a disputa pelo fundo público em favor da classe trabalhadora, pelo contrário, mantém intactos os gastos com os juros da dívida pública.

Como enfrentar a desigualdade social do país – aprofundada pela gestão de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) - com poucos recursos? Como garantir “comida no prato” do brasileiro – para usar o slogan de campanha do Lula - se na gestão financeira priorizam-se os gastos com os juros da dívida ao invés de ampliar os recursos para a Seguridade Social? São questionamentos como esses que nos instigaram a analisar como o NAF contribui para a manutenção do sistema da dívida pública, objeto deste artigo.

Nesse sentido, o presente artigo é parte dos resultados de uma pesquisa do Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) que busca analisar a funcionalidade do Novo arcabouço fiscal do governo federal para a valorização do capital financeiro e sua implicação para as políticas sociais a partir de uma pesquisa do tipo bibliográfica e documental⁴ balizada na teoria social crítica.

Refletir acerca dessa temática se faz absolutamente necessário se quisermos profissionais do Serviço Social com competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa para intervir nas diversas expressões da “questão social”. Para que esses profissionais sejam capazes de captar a particularidade da realidade social concreta a partir das singularidades das demandas que se expressam em seus campos de atuação e proporem ações interventivas qualificadas, é necessário que se apropriem da discussão do fundo público e, na atualidade, desse novo arcabouço fiscal.

Dessa forma, esta artigo tem relevância profissional, ao permitir aos profissionais e pesquisadores de Serviço Social a possibilidade de se apropriarem desse debate, assim como tem relevância social, na medida em que pode contribuir para que outras áreas do conhecimento possam qualificar seus estudos e intervenções, como a economia, o direito, a contabilidade, a administração pública, entre outros.

A exposição do objeto deste artigo está estruturada em três itens, além desta introdução e considerações finais: a) uma incursão nas raízes históricas da dívida pública a partir do estudo do capital portador de juros e do capital fictício; b) a importância da dívida pública para o capitalismo

⁴ Na pesquisa, foram utilizados os seguintes documentos: EC Nº 106/2020; Lei complementar Nº 200/2023, Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO-2024) e Lei Orçamentária Anual (LOA-2024)



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

contemporâneo e c) o NAF como mais um instrumento na consecução do ajuste fiscal permanente.

2. As raízes históricas da dívida pública: capital portador de juros e capital fictício

A dívida pública se configura como um dos principais componentes do processo de reprodução do capital contemporâneo, o qual tem o capital portador de juros e o capital fictício como centro de suas relações. Assim, pra traçarmos o movimento social da dívida pública, é preciso explicar as conexões necessárias que constituem esse fenômeno, ou seja, fazer uma incursão no capital portador de juros e no capital fictício a partir de Marx.

No livro III de O capital, quando Marx (1991) trata do processo global de produção capitalista, o autor apresenta, na seção V, uma importante análise, ainda que inacabada, da autonomização que o capital industrial assume a partir do desenvolvimento do sistema capitalista, trazendo uma análise mais detalhada do dinheiro, enquanto um equivalente geral, como a forma mais fetichizada em que se transmuda o capital.

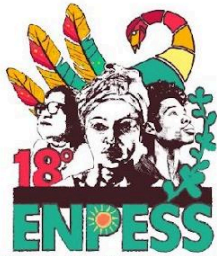
Fazendo o caminho inverso do que fez no livro I - quando partiu da mercadoria para o capital -, Marx sai do capital global em direção à mercadoria por meio do dinheiro ao demonstrar o processo de decomposição desse capital global em capitais individuais que atuam nas esferas particulares da produção. Nesse sentido, esclarece que o dinheiro

pode ser convertido em capital e, mediante essa conversão, deixar de ser um valor dado para se transformar num valor que valoriza a si mesmo, incrementa a si mesmo [...] Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção do lucro, ele se torna mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Em outras palavras, o capital como tal torna-se mercadoria (Marx, 1991, p. 411. Grifos do autor).

Esse dinheiro transformado em capital produz lucro, ou seja, permite ao capitalista apropriar-se do trabalho excente, de trabalho não-pago, de mais-valia. Assim, além do valor de uso que já possui ao funcionar como dinheiro, passa a possuir um valor de uso adicional para funcionar como capital, a quem Marx denomina de capital portador de juros.

De que forma ocorre esse funcionamento do dinheiro como capital? Marx (1991) explica isso a partir da relação entre os participantes do processo produtivo: o prestamista (capitalista A), o prestatário (capitalista B) e o trabalhador.

O capitalista A – que pode ser um indivíduo ou uma instituição bancária, por exemplo -, numa relação contratual clássica e jurídica com o capitalista B – que é o capitalista produtivo -,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

cede valores em dinheiro a este sob a condição de retorno acrescido de juros. Esse é o ponto de partida da forma comum do capital portador de juros (Marx, 1991) e nele precisamos nos aprofundar.

Prestemos atenção nesse ponto. Até aqui, o dinheiro muda de lugar (de A para B) sem, contudo, passar pelo processo clássico de metamorfose da mercadoria (troca de equivalentes). Isto é, o dinheiro em questão não é desembolsado para comprar mercadoria, trocar (pagar e receber) equivalentes. Ele apenas é transferido, adiantado, emprestado, o “que costuma se realizar sob certas formas e cautelas legais” (Marx, 1991, p. 413). Assim, essa transferência não tem relação alguma com o processo real de produção, mas é apenas uma transação jurídica, na qual está pressuposto o emprego do dinheiro como capital.

Como é um simples adiantamento, o dinheiro emprestado continua sendo propriedade de A e, portanto, deve se conservar nas mãos do capitalista B, que só pode utilizá-lo durante um tempo determinado, tendo em vista seu retorno necessário a A. Logo, o que o prestamista cede ao prestatário é o valor de uso do dinheiro.

Em razão dessa funcionalidade para B – motivo de sua transferência -, o dinheiro assume - além do valor de uso tradicional (comprar mercadorias) - um valor de uso adicional, que é o de funcionar como capital e ser convertido em uma mercadoria específica ou, como diz Marx, uma mercadoria *sui generis*, que não pode ser igualada a nenhuma outra.

Marx chama atenção para a distinção necessária que deve ser feita entre essa simples transferência do dinheiro enquanto capital e o processo efetivo do ciclo do capital. Na relação trabalhada aqui, o dinheiro, enquanto capital, converte-se em mercadoria específica, devendo ser usada pelo capitalista produtivo para iniciar o efetivo processo de produção. Já no processo de venda, o capital nunca se converte em mercadoria, podendo apenas funcionar como capital-mercadoria ou capital monetário. “Tanto num caso como no outro, ele aliena a mercadoria apenas como mercadoria e o dinheiro apenas como dinheiro, como meio de compra de mercadorias” (Marx, 1991, p. 415).

No primeiro caso, apenas funciona como mercadoria, não como capital, e, enquanto tal, deve ser lançada logo no mercado e vendida, realizando seu valor no processo de circulação. “Por essa razão, é absolutamente irrelevante se essa mercadoria é comprada por um consumidor como meio de subsistência ou por um capitalista como meio de produção, como parte integrante do capital” (Marx, 1991, p. 414), o que diverge do capital portador de juros, que se converte em mercadoria específico, devendo sempre ser adiantado a um terceiro para usá-lo como capital em

potencial.

No segundo caso, ele funciona apenas como dinheiro, ou seja, como um meio de compra de mercadoria, e não como capital. Mas isso não é resultado do ato da compra, mas de sua relação com o movimento global do capital, no qual o dinheiro expressa o valor enquanto equivalente universal para ser trocado por outra mercadoria. Nesse caso, o dinheiro apenas muda de forma, e os dois protagonistas da compra e da venda permanecem com o mesmo valor em mãos (um em forma de dinheiro e outra de mercadoria). Aqui, também há total divergência do capital portador de juros, que não funciona como dinheiro em si, mas como capital, como mercadoria específica, em cujo processo de adiantamento, apenas uma das pessoas permanecem proprietárias do valor.

Em síntese, no ato do empréstimo, o dinheiro é convertido em capital - uma vez que dispõe de um valor de uso adicional, que é ser utilizado pelo capitalista B para investir na produção. É a partir desse momento que se inicia o movimento cíclico efetivo do dinheiro como capital que, como dito, já estava pressuposta na relação jurídica que o ensejou. Dessa forma, o capitalista B investe-o no processo produtivo (comprando meios de produção, materiais e força de trabalho), seguindo a lógica clássica $D - M - D'$ (onde D é dinheiro, M é mercadoria e D' é dinheiro acrescido de valor excedente).

Uma vez investido na produção e realizado na circulação, ele deve retornar para o capitalista B sob a forma de dinheiro acrescido de uma dada quantidade de mais-valia. Consecutivamente, o capitalista B o devolve para o capitalista A, mas acrescido de parte do trabalho excedente apropriado por ele no processo de produção.

O que significa essa parte de trabalho excedente que B retorna para A como pagamento pelo tempo de uso do capital emprestado? Segundo Marx, essa parte devolvida chama-se juros, pois o lucro conseguido por B não pode ser duplicado para ambos ou repassado inteiramente para A, mas repartido, dividido. Assim, o lucro bruto é dividido entre juro e lucro líquido ou ganho empresarial.

E como é definida essa parte do juro? Qual a lei que define sua porcentagem? Os juros expressam a valorização do capital emprestado no processo produtivo. Aparentemente, o juro é o preço do capital. Mas é apenas aparentemente, isso por que o preço, assim como o salário, é flexível à demanda e à procura, mas quando essas coincidem, é determinado pelo valor em si da mercadoria, ou seja, pelo tempo de trabalho socialmente necessário. Já o capital portador de juros, por ser uma mercadoria específica, conforme temos concordado, o seu valor é determinado

pela quantidade de mais-valor que ele pode produzir quando colocado em funcionamento na produção e não pelo valor em si que o dinheiro expressa.

Assim, podemos dizer que a taxa de juros desse capital é definida a partir de uma previsão, de um lucro futuro. Essa previsão é dada considerando a taxa geral de lucro e não as taxas de lucro específicas de ramos particulares. Assim, é o resultado da “proporção entre a soma paga pelo uso de um capital e este capital mesmo” (Marx, 1991, p. 434), a qual depende da concorrência entre prestamista e prestatário, sendo essa concorrência influenciada de forma significativa, mas não exclusiva, pela taxa geral de lucro.

Isso por que, para além da taxa geral de lucro, outros condicionantes afetam a taxa de juros, a saber: o crescimento das classes que não têm interesse em investir diretamente na produção (rentistas e prestamistas) e a concentração progressiva do capital emprestável nos bancos, aliado ao desenvolvimento do sistema de crédito.

Dessa forma, a taxa de juros pode aumentar ou diminuir ao longo do tempo, sendo necessário definir uma taxa média. Para se chegar à ela, deve-se considerar a média da taxa de juros ao longo de suas oscilações, como também a taxa de juros nos investimentos de longo prazo. Assim, como podemos observar, não existe nenhuma lei, nenhum nível “natural” da taxa de juros. É algo arbitrário, puramente empírico e do reino da causalidade (Marx, 1991).

Observamos, até aqui, que o capitalista B só é dono de parte do resultado de seu investimento, pois o dinheiro adiantado não lhe pertence, deve retornar ao capitalista A com juros (dinheiro emprestado acrescido de mais dinheiro pelo tempo em que fora usado por B). Assim como isso é verdade, também o é o fato do capitalista A assumir uma figura exterior do movimento efetivo do capital, uma vez que é somente nas mãos do capitalista B que o dinheiro se transforma efetivamente em capital produtivo. Logo, para A, seu dinheiro emprestado gera mais dinheiro por si só, pois tudo que ocorre entre esse empréstimo e seu refluxo é apagado para ele ($D - D'$).

A fórmula geral do capital ($D - M - D'$) é compactada em $D - D'$, uma unidade de dinheiro que gera dinheiro. “O capital aparece como fonte misteriosa e autocriadora de juros, de seu próprio incremento”, como coisa que depende da mera vontade de seu possuidor de usá-lo como dinheiro ou emprestá-lo a um terceiro como capital (Marx, 1991, p. 471).

No capital portador de juros, portanto, produz-se em toda sua pureza esse fetiche automático do valor que se valoriza a si mesmo, do dinheiro que gera dinheiro, mas que, ao assumir essa forma, não traz mais nenhuma cicatriz de seu nascimento. A relação social é consumada como relação de uma coisa, o dinheiro, consigo

mesma. Em vez da transformação real do dinheiro em capital, aqui se mostra apenas sua forma vazia de conteúdo (Marx, 1991, 471).

Os juros, portanto, aparecem como criatura primeira do capital, ficando emcoberta sua verdadeira essência, que é ser parte do lucro, a verdadeira criatura do capital. O que é interessante aqui é que o juro é pressuposto do seu próprio processo de reprodução, isto é, sua capacidade de valorização independe dessa reprodução. Isso por que, na relação inicialmente estabelecida entre A e B, conforme vimos trabalhando, o prestatário assume a responsabilidade de refluir o capital adiantado acrescido de um excedente. Para o prestamista, não é preocupação sua o que ocorre nesse meio tempo, pois ele é totalmente exterior a isso.

Essa pressuposição dos juros ao seu processo de reprodução é a forma mais fetichizada do capital, é “a coisificação das relações de produção elevadas à máxima potência” (Idem, 1991, p. 472), a quem Marx denomina de capital fetiche ou capital fictício.

É necessário colocar que, com o desenvolvimento capitalista, mais especificamente o desenvolvimento do comércio de dinheiro, os fundos de reserva dos capitalistas individuais vão sendo concentrados nas mãos dos banqueiros, que passam a dominar as demais operações necessárias desse processo. Assim, os bancos tornam-se intermediários da relação entre prestamista e prestatário, funcionando, além disso, como administrador do capital portador de juros.

O negócio bancário se expande além do papel intermediador entre prestamistas e prestatários, porque passa a concentrar não apenas reservas significativas de dinheiro do ponto de vista do capital, mas também pequenos valores de dinheiro que, sozinhas, não poderiam sequer ser pensadas como capital; mas ao serem fundidas ao capital monetário dos bancos, passam a dispor de poder monetário. Assim, aos bancos chegam dinheiro de todas as classes.

No contexto dos bancos, os empréstimos se realizam por meio do crédito, que pode “assumir diversas formas, como a de letras de câmbio ou cheques emitidos sobre outros bancos, a de abertura de créditos do mesmo tipo e finalmente, em se tratando de bancos emissores, a de cédulas do próprio banco” (Ibidem, p. 484). O crédito “é promessa escrita de pagamento a ser realizado em determinado prazo” (Ibidem, p. 480), é a relação jurídica, expressa em um papel, em título, que dá direito ao prestamista reembolsar juros pela propriedade que ele detém sobre um capital adiantado.

Com o aprofundamento desse negócio bancário, a figura do crédito se expande,

facilitando, portanto, a especulação. Enquanto o prazo estabelecido não é vencido, esses títulos, essas promessas, circulam no mercado monetário como meios de pagamento, constituindo o “dinheiro comercial em sentido estrito” (Marx, 1991, p. 480).

Em consequência disso, o depósito realizado em uma conta bancária pode se desdobrar numa soma incalculável de outros depósitos, o que facilita o adiantamento de mercadorias ainda não vendidas e incentiva, portanto, a especulação (Ibidem, p. 488), um desdobramento do capital fictício.

No contexto social analisado por Marx, os bancos cumpriam a função de “administradores do capital monetário”; mas, com as mudanças vivenciadas pelo sistema capitalista, em sua fase superior – imperialismo –, passaram a constituir “monopólios onipotentes” (Lênin, 2011) e, por conseguinte, a exercer influência sobre o capital industrial.

O capital bancário se funde ao capital industrial ao atuar de forma ativa na transformação do capital monetário em capital produtivo, especialmente por meio da aquisição de ações (banco-acionista) e formação de monopólios, cujo resultado é a dominação da oligarquia financeira, assumindo, dessa forma, o comando do processo de acumulação (Lênin, 2011).

Essa concentração e centralização do capital, assim como a intensificação dos fluxos financeiros, permitiram contornos muito mais complexos do que aqueles experimentados por Marx, mas que estão, todos, articulados às categorias por ele trabalhadas. Para Chesnais (1996), a partir da década de 1980, o capitalismo mundial se configura de nova forma, assim como os seus mecanismos de desempenho e regulação. Para ele, a esfera financeira é o patamar mais alto da mundialização do capital, tendo em vista que as relações entre produção e finanças expressam-se de outras formas.

Ainda segundo o autor supramencionado, novas instituições financeiras entram em cena de forma intensa - como os fundos de pensão, fundos mútuos, seguradoras, entre outros -, formando complexas transações, que acontecem com uma autonomia relativa em relação à produção. Esse processo produz as mais diversas ilusões: além daquela que acredita que os juros são resultado do próprio capital monetário emprestado, acresce-se o fetiche de que todo e qualquer rendimento monetário é fruto de um capital real, o que é apenas ilusão.

Essa produção do capital fictício é um dos mecanismos que alimenta a dinâmica específica do capital financeiro, ao qual se soma o mecanismo de transferências efetivas de riqueza para a esfera financeira, cujo meio mais importante é o serviço da dívida pública e as políticas monetárias associadas a ele.

3. A dívida pública na acumulação capitalista contemporânea

No contexto da mundialização⁵ do capital, a dívida pública assume uma posição fundamental para a reprodução capitalista, atuando como um importante mecanismo de capturação da riqueza socialmente produzida. Uma das principais novidades desse contexto é que o endividamento público não se limita a um ou outro país, seja ele periférico ou não, estando presente em todos os estados nacionais, inclusive nas maiores potências mundiais, a exemplo dos Estados Unidos e do Japão.

As particularidades e correlações de forças desses países impõem diferenciações e dinâmicas significativas a cada um: os países de capitalismo periférico, por exemplo, enfrentam a dinâmica da dívida como uma chantagem em um calvário de dependência e submissão, cujo exemplo é a realidade brasileira.

De acordo com Chesnais (1996), a posição assumida pela dívida pública no contexto contemporâneo tem total relação com o processo de hipertrofia das finanças, a qual pode ser evidenciada na assustadora superioridade dos movimentos financeiros ou suas taxas de investimentos quando comparadas com o movimento das atividades produtivas no mundo. Assim, para que possamos entender o papel da dívida pública no capitalismo contemporâneo, faz-se necessário desenvolver o processo da financeirização do capital.

A crescente hipertrofia das finanças tem em sua raiz a incapacidade do sistema capitalista de superar uma de suas crises clássicas que expressam as contradições próprias do sistema, que data dos anos 1970 e se desenrola até hoje. Essa crise expressa intensas dificuldades contemporâneas de manutenção das taxas de lucro e uma impossibilidade de recuperação de crescimento dos “anos de ouro”, o que impõe, mundialmente, os limites estruturais do sistema capitalista.

A busca desenfreada pelo lucro em face de uma dinâmica decadente fez abrir, necessariamente, um novo campo de valorização do capital a partir de uma nova dinâmica de centralização de gigantescos capitais financeiros como os fundos mútuos e os fundos de pensão, que se multiplicam exponencialmente e são alimentados pela criação de capital fictício e de transferências de riquezas via sistema da dívida. Com isso, passam a comandar a repartição e

⁵ A mundialização do capital é uma nova etapa do capitalismo; assim como o imperialismo clássico (1880-1913) e os “anos de ouro”, constituem uma longa onda de acumulação do sistema, mas com um sentido e conteúdo muito diferentes (Chesnais, 1996).

destinação da riqueza criada na produção (Chesnais, 1996).

Do ponto de vista político, Chesnais (Ibiidem) aponta que o marco desse deslanche da financeirização encontra-se na derrubada⁶ do sistema monetário internacional com a quebra do acordo de *Bretton Woods*, em 1971, levando à dissolução de uma moeda internacional e transformando o mercado de câmbio em um espaço onde moedas são transformadas em ativos financeiros. Esse sistema permitia, de certa forma, uma subordinação das instituições financeiras às necessidades de investimentos industriais, uma vez que comportava várias autoridades estatais que dispunham de instrumentos para isso, além de controlar a criação do crédito, haja vista haver uma taxa fixa de conversão financeira.

Com o fim desse padrão, o endividamento passou a fazer parte da economia norte-americana e de outras grandes economias, uma vez que os instrumentos de liquidez cresceram demaseadamente, fazendo florescer os euromercados (mercado interbancário), os quais possibilitaram aos capitais industriais uma saída frente à dinâmica decadente do capital produtivo, sob bases puramente financeiras, o que os conferiu um espaço na economia mundial, dada a aparência de uma autonomia relativa frente à produção. E aqui reiteramos a aparência dessa autonomia, pois a origem do capital continua na produção, conforme explicamos no item anterior.

Dessa forma, vão se multiplicando as estratégias de criação de crédito, cada vez mais distantes da base produtiva – já que não existe mais qualquer mecanismo de controle ou exigência de reserva obrigatória -, a partir a constituição de enormes e complexas cadeias de operações de crédito envolvendo o sistema da dívida.

Os euromercados internacionalizaram a economia do endividamento, verdadeiro câncer da economia mundial. Sua formação é o primeiro passo, sem dúvida o mais decisivo, de um processo que colocou, primeiro os países do terceiro mundo, e hoje o sistema mundial como tal, à mercê do capital rentista (Chesnais, 1996, p. 251)

Segundo Chesnais (1996), nos euromercados, os créditos eram criados dentro de uma rede fechada de bancos ligados entre si, sem nenhuma riqueza como lastro, e eram oferecidos aos países de capitalismo periférico, cujo objetivo era apenas internacionalizar a economia do endividamento, tornando essas nações instrumentos de manipulação nas mãos dos rentistas, que

⁶ O motivo principal para a quebra do acordo foi a explosão da dívida federal dos Estados Unidos, que lhe obrigou à emissão em massa de bônus do tesouro, o que tornava insustentável a paridade do dólar ao ouro. Como potência mundial, não apenas econômica, mas também política, as ações desse país refletem em todo o mundo.

vivem dos ativos da dívida pública.

Esse processo é aprofundado com a expansão do mercado de obrigações, que permite transferências de recursos dos países periféricos para os estados industrializados e, principalmente, para os grandes fundos de pensão e fundos mútuos de investimentos, principais atores (que dominam inclusive os bancos) dessa nova etapa do capitalismo de que estamos tratando, dentro de um sistema⁷ de finanças liberalizadas e mundializadas, que para Chesnais (1996) representa a segunda etapa da implementação da mundialização financeira.

Esse sistema permite a formação de mercados exclusivamente financeiros, dos quais decorrem os “novos produtos financeiros”, a exemplo dos derivativos, créditos com várias “vidas”, refletindo a irracionalidade e anarquia dessa esfera financeira (Ibidem), que avança em todos os âmbitos, com destaque para o fundo público.

Nessa lógica, as nações devedoras entram em um complexo jogo de inseguranças econômicas aderindo ao processo de titularização da dívida pública, conhecido como securitização, que protege a dívida por meio de pagamento adiantado via emissão de títulos os mais diversos. Além disso, transferem suas riquezas às intuições rentistas, sejam essas em forma de recursos ou de capital produtivo transformado em títulos de propriedades via privatização de empresas públicas.

A chamada “crise do *subprime*” nos Estados Unidos, que ocorrera entre 2007/2008 – fruto dessa aloucada formação de capital fictício – fez aumentar significativamente a dívida pública mundial nos anos posteriores, isso porque as potências mundiais implicaram diversas ações como forma de evitar a desvalorização das massas de capital fictício.

O mercado de imóveis começou a se valorizar em virtude da facilidade de aquisição, com financiamentos que se estendiam por mais de 30 anos - isso como mais uma estratégia do capitalismo para que o capital seja valorizado na circulação, uma vez que o sistema está imerso em uma crise de superprodução -, entretanto, com o desemprego estrutural e a conseqüente dificuldade de compra da classe trabalhadora, ocorreu uma grande inadimplência dos chamados “subprime”, o que levou a uma enxurrada de hipotecas dos imóveis americanos.

As empresas responsáveis pela hipoteca dos imóveis eram apenas mediadoras, porque, na verdade, para conceder empréstimos aos compradores, elas buscavam dinheiro junto aos investidores financeiros. Com a inadimplência, as empresas também não pagavam aos seus

⁷ Para Chesnais (1996), esse sistema é fruto de medidas neoliberais tomadas por Reagan nos Estados Unidos e Teatcher no Reino Unido, as quais escancaram as entradas e saídas de capitais no exterior.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

credores, o que virou uma verdadeira “bolha”, baseada no dinheiro especulativo, que seria estourada a qualquer momento.

Com isso, o crédito foi fechado em diversos países, as taxas de juros foram aumentadas exponencialmente, o consumo diminuiu e a produção passou a ser cada vez mais segmentada. O resultado foi um efeito dominó em todo mundo, na medida em que diminuiu em grande volume as importações, uma vez que os Estados Unidos são os maiores importadores do mundo.

Em outros termos, o elevado crescimento do endividamento mundial se deve à benevolência do Estado para com o capital e não para com a sociedade, que deveria ser o principal motivo dele. Aqui cabe referenciar Mészáros (2022) quando afirma que o ser humano não é a finalidade dessa sociedade comandada pelo capital.

Em face dessas constatações, o endividamento das nações passou a ser questionado recorrentemente, tornando-se objeto de pesquisas em todo o mundo, cujos resultados apresentam evidências de que tal endividamento, especialmente das nações periféricas, não trouxe contrapartida para os países devedores, significando apenas a condição desses de marionetes dos credores em um amplo e complexo sistema de capital fictício, cujo exemplo é o Brasil.

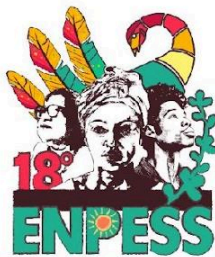
Brettas (2020) assinala que o aumento em espiral da dívida pública contribui para legitimar todo um conjunto de medidas voltadas para alimentar a lucratividade do capital, o qual marca o Brasil a partir dos anos 1990 até hoje, quando vários instrumentos foram criados para favorecer a rentabilidade na esfera financeira: política de juros altos, superávit primário, Lei de responsabilidade fiscal e a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Em todos os governos pós-redemocratização, foram seguidas técnica e atentamente as orientações dos organismos financeiros internacionais a custas de um ajuste fiscal permanente, numa clara e cruel adesão ao receituário neoliberal, assim como privilegiava frações da burguesia (amplamente atrelada ao capital financeiro internacional) que atuam em nosso território.

A política macroeconômica que se segue desde então tem como foco o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública brasileira, ou seja, a transferência de recursos para a classe rentista e isso pode ser verificado quando se observa os principais credores do Estado (tabela 2).

Tabela 2: Grupos de credores da Dívida Pública Mobiliária Federal (2022)

Grupo	% da dívida
Instituições financeiras	30,41%
Previdência	22,90%
Fundos de investimento	22,73%



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Não-residentes	9,76%
Outros	6,71%
Governo	3,60%
Seguradoras	6,89%

Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:49888. Acesso em 22 de julho de 2024.

Conforme podemos observar, os títulos da dívida pública estão concentrados (mais de 70%) nos grupos de Instituições financeiras (30,41%), Fundos de Investimento (22,73%) e Fundos de Previdência (22,9%), que são grupos formados por bancos comerciais, bancos de investimento, corretoras, distribuidoras, previdência privada, entre outros. Em síntese, são grupos de rentistas, que têm acesso aos recursos públicos que são drenados do orçamento federal e é em nome dos seus interesses que a política econômica nacional é orquestrada tendo como base um ajuste fiscal permanente.

No cenário contemporâneo brasileiro, o ajuste fiscal tem recebido mais um integrante na sua “dança das cadeiras” com o mesmo objetivo de garantir mais aporte de recursos para a continuidade do sistema da dívida pública.

4. O novo arcabouço fiscal do governo federal: o mais “novo” integrante na “dança das cadeiras” do ajuste fiscal permanente

O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) substituiu a Emenda Constitucional (EC) Nº 95/2016, que instituiu o regime fiscal de congelamento dos gastos primários do Estado por vinte anos, e é colocado pelo governo como um regime fiscal sustentável, voltado à garantia da estabilidade macroeconômica do país e à promoção do crescimento socioeconômico.

A EC Nº 95/2016 foi veementemente questionada e criticada pelos movimentos sociais, pelos pesquisadores e estudiosos da área, indicando as suas catastróficas implicações em um país com uma aguda desigualdade social bem como sua ineficiência frente à problemática apresentada pelo governo, que era o ajuste das contas públicas. Após sete anos dessa aprovação, a realidade concreta brasileira confirma as hipóteses citadas - as quais foram aprofundadas pela gestão ultraconservadora de Jair Bolsonaro -, demonstrando que até esse momento o ajuste fiscal permanente só tem servido à república rentista.

Apresentando um discurso mais cauteloso, o governo atual (Partido dos Trabalhadores -

PT), que criticou o mencionado teto durante o processo eleitoral, lança o NAF (Lei Complementar Nº 200/2023) para substituir a mencionada emenda 95/2016 como uma espécie de resposta do governo à EC Nº 126/2022, aprovada durante o período de transição para o novo governo.

A EC Nº 126/2022 previa o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar para estabelecer um regime fiscal sustentável. Em termos de síntese, ele “é apresentado no sentido de cumprir essa exigência constitucional, mais do que isso, de atender aos interesses econômicos do capital, diante de um teto de gastos pouco exequível de cumprimento” (Salvador, 2024, p. 06) e não apresentando mudanças importantes no que tange às despesas afetadas pelo teto.

A Lei Complementar 200/2023 está estruturada em sete capítulos e já de início se mostra voltada ao estabelecimento das metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública, uma vez que se restringe às receitas e despesas primárias dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da união, estabelecendo no parágrafo segundo do artigo primeiro o seguinte: “A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas” (Brasil, 2023).

As metas fiscais ficam estabelecidas a partir da variável da despesa primeira, qual fica limitada a 70% da receita, acrescido do critério de que o crescimento real daquela despesa não pode ultrapassar 2,5%. “Assim, uma eventual elevação das receitas públicas, que historicamente acompanham a variação do PIB, não levaria a um aumento proporcional do gasto público e sim do superávit primário, priorizando a referida estabilização da relação dívida pública/PIB” (Salvador, 2024, p. 14)

Alencar Júnior (2024) chama atenção para o fato de que o NAF utiliza prioritariamente uma variável na implementação de sua regra, que é o controle da despesa primária, negligenciando/desconsiderando a variável da receita, na medida em que expande as renúncias tributárias. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO-2024), a estimativa é de que o governo oferte R\$ 486,1 bilhões em incentivos fiscais, uma média de 4,23% do Produto Interno Bruto (PIB) neste ano.

As renúncias tributárias ou política de renúncia fiscal é um dos fatores que impede o crescimento da receita orçamentária e serve de justificativa para o congelamento das despesas primárias.

Ao realizar esse movimento, a política fiscal é usada ideologicamente para

escamotear os verdadeiros fatores determinantes do desequilíbrio fiscal e convencer a sociedade, principalmente a classe trabalhadora, de que a única alternativa para o equilíbrio fiscal é o controle da despesa primária, por meio do discurso de que o governo é perdulário e ineficiente no gasto público, principalmente naqueles diretamente relacionados aos direitos dos trabalhadores (Alencar Júnior, 2024, p. 26).

Em 2024, as despesas primárias estão limitadas a R\$ 2.060,6 bilhões, o que representa um aumento pífio de R\$ 96,6 bilhões em relação a 2023. Isso significa que as políticas sociais estarão em difícil situação, especialmente por que estamos falando de um país que foi governado pela extrema-direita nos últimos anos e que vivenciou no mesmo período uma grande pandemia. Salvador (2024) pontua que a longo prazo, com a proposta do NAF, as despesas primárias sofrerão contingenciamento, especialmente a educação e a saúde, as quais retornaram aos pisos⁸ constitucionais após o fim do teto de gastos.

Conforme se observa, a política fiscal do governo – que expressa seu planejamento - vai de encontro ao seu discurso balizado na defesa e afirmação da proteção social dos brasileiros, tendo em vista que dá sequência a abertura do “ralo” dos recursos públicos para os juros da dívida pública.

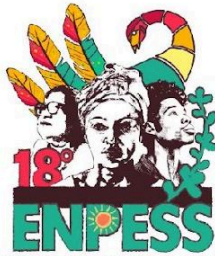
5. Aproximações conclusivas

A partir das reflexões tecidas neste artigo, é possível afirmar que o NAF faz parte de uma política fiscal de ajuste permanente, cujo principal objetivo é o compromisso do Estado brasileiro com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

A dívida pública é um importante instrumento de alimentação do capital financeiro, uma vez que os maiores detentores dos títulos da dívida são grupos de instituições financeiras e fundos de investimento, ou seja, são os grupos de rentistas que tem acesso aos recursos públicos do país. A canalização de dinheiro público para pagamento de dívidas dos estados nacionais não é uma coisa nova, assertiva essa corroborada por Marx ainda na análise do capitalismo em sua fase primitiva.

Na particularidade brasileira, a disputa em torno do fundo público é emblemática, ocupando

⁸ No caso da União, a obrigação do piso é aplicar 15% das receitas correntes líquida em saúde (Art. 198. da CF) e 18% das receitas oriundas de impostos na educação (Art. 212. da CF).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

sempre um lugar central, sendo marcada por intensas contrarreformas do Estado e uma política de austeridade fiscal. Os inúmeros estudos de autores referenciados na literatura marxista são unânimes na defesa de que o Brasil é muito flexível quando o assunto é a transferência de recursos públicos para o capital portador de juros, a custas da desestruturação das políticas sociais.

É necessário destacar o “caráter predominantemente financeiro do endividamento” brasileiro (CRUZ, 1984), o qual ocorre como estratégia na reprodução do capital, especialmente na valorização da capital fictício. Neste contexto, o Estado atua diretamente, por meio de aparatos jurídico-normativos, entre outros, o que desestrutura as políticas sociais, colocando-as em um lugar residual, com cariz privatista e/ou assistencialista.

6. Referências

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. **Novo Arcabouço Fiscal: regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho**. In: Argumentum, Vitória, v. 16, n. 1, p. 20-29, jan./abr. 2024

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. et al. (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14822.htm. Acesso em 22 de julho de 2024.

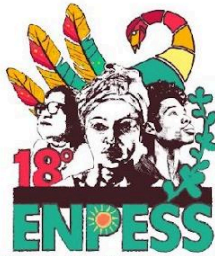
BRASIL. **Lei complementar nº 200**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. 292 p.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LENIN, V. I. **O Imperialismo: etapa superior do capitalismo**. Campinas: FE/Unicamp, 2011.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro III – O processo global da produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 1991.

Mészáros, István. **Para além do capital : rumo a uma teoria da transição** /tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo : Boitempo, 2011.

SALVADOR, Evilásio. **O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais**. In: Argumentum, Vitória, v. 16, n. 1, p. 6-19, jan./abr. 2024.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório mensal da dívida pública federal – Maio de 2024**. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:49888. Acesso em 22 de julho de 2024.