



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

Julia Clariane Neves Samir Cruz

Desafios e Perspectivas da Dívida Pública Brasileira:
Sustentabilidade Financeira e Auditoria para o Desenvolvimento Econômico.

Recife

2024

Julia Clariane Neves Samir Cruz

Desafios e Perspectivas da Dívida Pública Brasileira: Sustentabilidade Financeira e Auditoria
para o Desenvolvimento Econômico.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas,
como requisito parcial para a obtenção do título
de bacharel(a) em Direito.

Direito Financeiro; Direito Tributário.

Orientador: José André Wanderley Dantas de
Oliveira.

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Cruz, Julia Clariane Neves Samir.

Desafios e Perspectivas da Dívida Pública Brasileira: Sustentabilidade Financeira e Auditoria para o Desenvolvimento Econômico. / Julia Clariane Neves Samir Cruz. - Recife, 2024.

53

Orientador(a): José André Wanderley Dantas de Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

1. Direito Financeiro. 2. Dívida Pública. 3. Superavit Fiscal. I. Oliveira, José André Wanderley Dantas de. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

Julia Clariane Neves Samir Cruz

Desafios e Perspectivas da Dívida Pública Brasileira: Sustentabilidade Financeira e Auditoria
para o Desenvolvimento Econômico.

Aprovado em: 02/10/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José André Wanderley Dantas de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. João Alves de Melo Júnior (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. Giovanni Christian Nunes Campos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço de coração aos meus pais, cujo apoio incondicional e sacrifícios pessoais tornaram possível cada passo do meu caminho dentro e fora da academia. Todos os suportes e todas as palavras de orientação sempre iluminaram minhas escolhas, tornando possível enfrentar os desafios com a certeza que nunca estarei só. Nossa rede de apoio me permitiu traçar voos mais altos e sempre encontrarei nela o sentimento de conforto e acolhimento.

A minha querida irmã Giovanna, cuja presença ao meu lado sempre significou alegria, risadas e piadas internas. Mesmo sendo nosso tão nova, ela me ensinou que o amor é a coisa mais importante que temos a oferecer. Obrigada por ser minha inspiração e por sempre me lembrar de que a vida é mais leve com empatia e carinho.

Ao meu namorado Felipe, que não só compartilhou desta jornada comigo de perto todos os dias da graduação, mas também foi um pilar de tranquilidade com quem aprendi sobre calma, amor e confiança. Ter você ao meu lado foi um alento nos momentos de dúvida e cansaço e uma intensificação nos meus momentos de alegria e felicidade.

Às minhas amigas da faculdade, em especial Ana Cecília e Ana Julia, cuja colaboração e amizade foram fundamentais não apenas para este trabalho, mas para toda a jornada universitária.

Agradeço também às minhas amigas do estágio da Caixa Econômica Federal, que me provaram que é possível ter amizades no ambiente de trabalho. Aos meus amigos do Colégio de Aplicação da UFPE por me ajudarem a descobrir quem eu sou hoje. Às minhas amigas do João Veríssimo, por compartilharem comigo 19 dos meus 24 anos.

Por fim, um agradecimento especial ao meu orientador, responsável por despertar em mim o interesse em Direito Financeiro, em Dívida Pública e em Sala de Aula. Sua orientação, paciência e expertise foram cruciais para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso aborda a questão da dívida pública brasileira, analisando seus impactos na sustentabilidade financeira do país e a necessidade premente de uma revisão minuciosa por meio de uma auditoria. O objetivo principal fazer uma análise da Dívida Pública Brasileira e verificar a necessidade de realização de uma Auditoria. A pesquisa foi realizada por meio da coleta de dados em artigos, livros, periódicos e textos jornalísticos de jornais eletrônicos nacionais. O referencial teórico utilizado é a análise econômica do direito, utilizando-se uma abordagem qualitativa e a análise de conteúdo da doutrina especializada e das legislações nacionais. A partir da pesquisa, restou evidente a relevância e a urgência do processo de auditoria para garantir a transparência, legalidade e sustentabilidade na gestão dos recursos financeiros do país.

Palavras-chave: Dívida Pública; Auditoria; Teto de Gastos.

ABSTRACT

The present Undergraduate thesis addresses the issue of Brazilian public debt, analyzing its impacts on the country's financial sustainability and the pressing need for a thorough review through an audit. The main objective is to analyze the Brazilian Public Debt and assess the need for conducting an Audit. The research was conducted through data collection from articles, books, periodicals, and news articles from national online newspapers. The analysis of the collected data was carried out through economic analysis of law, using a qualitative approach and content analysis of specialized doctrine and national legislation. It became evident the relevance and urgency of this process to ensure transparency, legality, and sustainability in the management of the country's financial resources.

Keywords: Public Debt; Audit; “Teto de Gastos”.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. DÍVIDA PÚBLICA	10
2.1. Conceitos Gerais	10
2.1.1. Crédito Público, Endividamento Público e Dívida Pública	10
2.1.2. Indicadores Fiscais	12
2.2. Trajetória da Dívida Pública Brasileira	17
2.2.1. Início da Dívida Pública Brasileira	17
2.2.2. Década de 70: o papel do Sistema Financeiro na Dívida Pública	19
2.2.3. Cenário da Dívida Pública Brasileira após 2005	20
3. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	23
3.1. Quem são os beneficiários da Dívida Pública Brasileira - A Financeirização Mundial e o Sistema da Dívida	23
3.2. A Visão Legal da Dívida Pública	25
3.3. Teto de Gastos e Novo Arcabouço Fiscal	28
3.4. Papel do Atual Modelo de Tributação	33
4. CRÍTICAS E AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA	36
4.1. Por Que Realizar uma Auditoria da Dívida?	36
4.2. Índícios da Necessidade de Auditoria da Dívida Pública	38
4.2.1. As Operações Compromissadas	38
4.2.2. A Prescrição da Dívida Pública e o Plano Brady	40
4.2.3. Os Juros Abusivos	43
4.3. Aspectos Legais que Devem Ser Considerados pela Auditoria da Dívida Pública	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Trabalho de Conclusão de Curso versando acerca da dívida pública brasileira, seus impactos na sustentabilidade financeira e a necessidade de uma revisão minuciosa por meio de uma auditoria.

A dívida pública é um conceito central na economia de muitos países, referindo-se ao montante total de dinheiro que um governo deve a credores externos e internos. A gestão da despesa pública é crucial para a estabilidade econômica, influenciando políticas fiscais, taxas de juros e a confiança dos investidores na saúde financeira de um país.

A partir de 2005, o governo do então presidente Lula implementou uma nova abordagem para lidar com a dívida pública brasileira. A medida visava reduzir a dívida externa por meio de um aumento da dívida pública interna, conferindo maior autonomia ao Estado e diminuindo as interferências do Fundo Monetário Internacional (MACHADO, 2010). Até 2014, a dívida pública estava relativamente controlada, uma vez que as receitas públicas cresciam na mesma proporção das despesas públicas.

No entanto, a partir do ano seguinte a situação mudou drasticamente. Houve uma recessão econômica acompanhada de um aumento significativo nas despesas públicas, levando a um cenário de déficits primários contínuos. Essa conjuntura impactou diretamente o saldo devedor estatal, já que não haviam mais recursos disponíveis para pagar a dívida existente e nem para cobrir as despesas públicas primárias, forçando o país a contrair novos empréstimos.

A resposta à situação foi a implementação de limites para o crescimento dos gastos públicos por meio da Emenda Constitucional n.º 95/2016, conhecida como "Teto de Gastos". A emenda, resultante das Propostas 241 e 55 que tramitavam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente, acrescentou nove novos artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e estabeleceu, por um período de vinte exercícios financeiros, o aumento das despesas primárias em um percentual correspondente ao valor do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Segundo Cynara Monteiro Mariano (2017), a lógica por trás da EC 95/2016 está associada ao tripé da política macroeconômica, representado pelo superávit primário, a meta inflacionária e o câmbio flutuante. A autora explica ainda que o teto dos gastos públicos, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado para um valor em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB). Na mesma linha, François Bourguignon, ex-vice-presidente do Banco

Mundial, observa que se a taxa de gastos em relação ao PIB ficar em torno de 15%, o país vai se equiparar a países bem menos desenvolvidos. Enquanto isso, países desenvolvidos gastam em torno de três vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, como é o caso da França (57%), da Alemanha (44,1%) e da Finlândia (58,1%) (BOURGUIGNON, 2017 apud MARIANO, 2017).

Apesar dos constantes fundamentos da “Sustentabilidade Financeira” e de “Superavit Fiscal” que basearam o Teto de Gastos, Marcio Pochmann (2022) explica que o argumento do mercado financeiro de que o Brasil pode falir se aumentar a sua dívida pública é uma falácia, não podendo a economia girar em torno do argumento de que o Estado tem de agir como uma família que não pode se endividar, uma vez que os investimentos do Estado geram empregos, aumento do consumo e consequentemente a arrecadação.

Ademais, a própria busca pelo superávit fiscal, ou seja, o governo gastar menos do que arrecada, apesar de frequentemente associada à estabilidade monetária e à sustentabilidade da relação dívida pública/PIB, resulta em menos investimentos em serviços públicos, pois os recursos disponíveis são direcionados prioritariamente para o pagamento da dívida e para manter o equilíbrio fiscal, em detrimento de áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Cumulado com tal contexto, a necessidade de aprofundar as investigações sobre a verdadeira dívida pública por meio de uma auditoria completa fica evidente em diversas dimensões. Em 2023, até 31 de dezembro, a dívida pública brasileira alcançou o valor de R\$ 1.886.806.401.536 (um trilhão, oitocentos e oitenta e seis bilhões, oitocentos e seis milhões, quatrocentos e um mil, quinhentos e trinta e seis reais.), o que equivale a uma média de 5,2 bilhões de reais por dia. Esse montante corresponde a 43,23% dos gastos públicos do período.

Além disso, outros pontos indicam a necessidade de uma auditoria na dívida pública brasileira. As operações compromissadas, apesar de seu papel na regulação da liquidez do mercado, são questionadas devido à falta de clareza e regulamentação, levantando preocupações sobre sua eficácia e impacto econômico. Além disso, a prescrição de dívidas, como no caso do Plano Brady, revela práticas que não contribuíram para o desenvolvimento econômico dos países, mas aumentaram os custos da dívida pública.

Os altos custos com juros da dívida pública representam um ônus considerável para o Estado brasileiro, comprometendo sua capacidade de investimento e crescimento econômico, uma vez que a taxa Selic, apesar de em declínio, ainda é alta em comparação com outros países, e os custos associados a ela impactam negativamente a economia. Uma auditoria da dívida

pública brasileira é essencial para garantir a transparência, legalidade e sustentabilidade da gestão da dívida, investigando suas origens, composição e impactos econômicos e sociais.

A presente pesquisa se justifica pela importância da dívida pública e sua influência na gestão pública, bem como pela falta de exploração dessa temática no meio acadêmico. A busca pelo superávit fiscal é vista como uma expectativa para garantir a estabilidade monetária e a sustentabilidade da relação entre Dívida/PIB, sendo considerada um sinônimo de responsabilidade fiscal. No entanto, para alcançar o superávit primário, há uma redução significativa nos investimentos em serviços públicos. Portanto, é fundamental discutir a dívida pública e seus reflexos na sustentabilidade financeira, especialmente em relação aos gastos primários.

Nessa toada, o objetivo do presente trabalho é fazer uma análise da Dívida Pública Brasileira e verificar a necessidade de realização de uma Auditoria, bem como mapear os principais pontos problemáticos do processo de endividamento brasileiro.

A pesquisa será dividida em três partes: a primeira busca contextualizar a Dívida Pública brasileira, trazendo os conceitos gerais explicando a trajetória da dívida no país. Já a segunda parte trata da sustentabilidade financeira, abordando quem são os beneficiários da dívida, a visão legal e um breve compilado sobre o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal. Por fim, discute-se as críticas e a necessidade de auditoria, trazendo à tona os fundamentos para realização de uma auditoria e os aspectos legais que a fundamentam.

Quanto aos aspectos metodológicos, para a realização dessa pesquisa serão coletados dados a partir de artigos, livros e periódicos, bem como de textos jornalísticos e notícias dos principais jornais eletrônicos nacionais, com o fim de analisar as imbricações da dívida pública brasileira.

Tratando-se das técnicas, o meio utilizado para o levantamento e coleta de dados será a pesquisa bibliográfica. Para tal, haverá o levantamento e estudo das obras literárias e legislações que tratam da temática.

Por fim, para a análise dos dados coletados, como marco teórico, recorre-se à análise econômica do direito, já que, como afirma Benjamin Tabak (2015, p. 342), ela fornece terreno fértil para uma discussão mais técnica das proposições legislativas. A análise envolverá questões qualitativas, sendo utilizada a análise de conteúdo da doutrina nacional especializada e das legislações nacionais.

Dessa forma, por meio dessa pesquisa, pretende-se demonstrar a necessidade de Auditoria da Dívida Pública Brasileira.

2. DÍVIDA PÚBLICA

2.1. Conceitos Gerais.

2.1.1. Crédito Público, Endividamento Público e Dívida Pública.

Inicialmente, é fundamental estabelecer as perspectivas das definições e dos conceitos-chave que serão utilizados ao longo do desenvolvimento deste trabalho a fim de permitir uma exploração mais direcionada do conteúdo. Assim, inicia-se com os conceitos de crédito público, endividamento público e dívida pública.

O crédito público configura-se como uma forma de empréstimo. Nesse contexto, o indivíduo ou entidade que empresta o dinheiro assume a posição de quem toma a iniciativa na relação, o polo ativo, possuindo a responsabilidade de disponibilizar os fundos e o direito de receber de volta o montante. Por outro lado, no crédito público, o Estado assume o papel oposto, recebendo os recursos financeiros e comprometendo-se a restituí-los com juros dentro de um prazo específico.

É de se frisar que o crédito público não representa um tipo específico de acordo contratual, podendo assumir várias formas de negociação (LIMA, 2021). As formas mais frequentes incluem empréstimos na forma de mútuo, que envolve o empréstimo de bens fungíveis, conforme definido pelo artigo 586 do Código Civil, e financiamento, em que a obtenção de recursos está vinculada a uma finalidade específica.

Ainda é relevante salientar a natureza voluntária do crédito público, característica que o diferencia claramente dos empréstimos compulsórios. Nesse último caso, a imposição inerente confere traços de tributação, mesmo que haja eventual reembolso da quantia tomada posteriormente (ATALIBA, 1973).

Diferentemente do que ocorre na esfera das relações entre particulares, o crédito público pode se estender por gerações de tempo e os riscos envolvidos são superados pela confiança que o credor deposita na capacidade econômica e financeira do Estado, bem como na sua determinação em cumprir suas obrigações. Isso implica que, em caso de falha no cumprimento das obrigações, as consequências para o Estado podem ser mais abrangentes do que apenas os danos aos credores. Os impactos na confiança podem se estender para além do âmbito das finanças públicas e afetar negativamente os setores econômico e social de uma nação.

As operações de crédito público podem ocorrer de duas maneiras diferentes. A primeira envolve acordos diretos e específicos entre o credor e o devedor, que é conhecida como "dívida contratual propriamente dita". Nesse tipo de dívida, Savigny (1853, p. 109) argumenta que ela está sujeita exclusivamente às prerrogativas do Estado como ente de direito público, ou seja, o Estado exerce um papel central e determinante, sem que se possa aplicar diretamente as normas de direito das obrigações a essas dívidas, uma vez que elas estariam no âmbito do direito público.

A segunda forma é por meio da emissão dispersa de títulos públicos, chamada de "dívida mobiliária" (ABRAHAM, 2015, p. 177). A "dívida mobiliária" refere-se a obrigações que envolvem credores indeterminados, como ocorre, por exemplo, com títulos públicos emitidos pelo Estado. Mesmo neste caso, Savigny observa que a introdução e confirmação dessas dívidas se dá por manifestações de soberania do Estado, como as leis que autorizam a emissão dos títulos.

No Brasil, há um mercado interno organizado de títulos públicos e acesso aos mercados internacionais de capitais que funciona, conforme explica Rodrigo Medeiros de Lima, como uma espécie de adesão:

Ela permite a adoção de fórmulas padronizadas, prévia e unilateralmente estabelecidas pelo poder público – ainda que comumente em adesão a fórmulas de mercado –, de modo a facilitar o processo de tomada de crédito, que há muito perdeu seu caráter extraordinário, relativamente às outras fontes de financiamento do Estado. Há, portanto, em relação à dívida mobiliária, uma espécie de contratação por adesão. (LIMA, 2021)

Em seguida, tem-se o conceito de endividamento público.

Para Rodrigo Lima (2021, p. 47), a expressão pode ser entendida como o processo genericamente considerado de captação de recursos financeiros de terceiros, por meio de operações de crédito público, sendo uma das modalidades pelas quais o Estado obtém recursos financeiros. Nessa mesma linha entende Marcus Abraham (2015).

Assim, de forma geral, a doutrina entende o endividamento público como uma ferramenta que os governos podem utilizar para alcançar objetivos econômicos, como financiar projetos de infraestrutura, estimular o crescimento econômico ou controlar a inflação. Essa abordagem considera o endividamento público como parte integrante da política econômica e, para a finalidade do presente trabalho, será considerada daqui em diante.

Por fim, o conceito de dívida pública.

Para Rodrigo Lima (2021), trata-se do estoque das obrigações pecuniárias (ou conversíveis em pecúnia) assumidas pelo Estado em decorrência de operações de crédito

público, aqui genericamente denominadas obrigações debitórias, que ainda não tenham sido adimplidas. Constitui, portanto, um subconjunto do passivo patrimonial do Estado.

Para Kiyoshi Harada (2002), a dívida pública seria o “volume de recursos financeiros obtidos por um ente político, dentro de um determinado período, sob condição de devolver, em geral, acrescido de juros, e dentro de certo prazo preestabelecido”

A dívida pública nova, também conhecida como variação líquida da dívida pública, corresponde ao saldo orçamentário de um dado exercício, ou seja, à diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias. Esse conceito de fluxo é medido ao longo de um período específico e reflete a necessidade de financiamento adicional para cobrir um déficit orçamentário, que ocorre quando as despesas superam as receitas.

Por outro lado, a dívida pública total refere-se ao acúmulo de todas as dívidas públicas novas originadas ao longo do tempo, representando o estoque de dívida do Estado em um determinado momento fixo. Enquanto a dívida pública nova é um conceito de fluxo, a dívida pública total é um conceito de estoque, mensurado em um ponto específico no tempo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, atribuiu conceitos à Dívida Pública Consolidada e à Dívida Pública Fundada, abordando a primeira como montante total das obrigações do ente da Federação e a segunda como os títulos emitidos pela União, Estados e Municípios:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;
II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

Para os fins do trabalho, o conceito utilizado para trabalhar a temática da Dívida Pública será o montante total de obrigações financeiras que o governo tem acumulado devido ao processo de endividamento público através das operações de crédito público.

2.1.2. Indicadores Fiscais.

No Brasil, várias abordagens são utilizadas para calcular o valor da dívida pública, nem sempre em conformidade com as teorias e práticas internacionais mais comuns. Essas variações vão desde a definição do que constitui a dívida até a inclusão de diferentes entidades devedoras

e fontes de dados. Não se trata apenas de diferentes métodos de cálculo, mas também da necessidade de compreender e considerar o significado subjacente a cada tipo de dívida.

Para José Roberto Afonso (2017), a questão dos indicadores fiscais pode ser observada sob a ótica de cada nação adotar uma fórmula de cálculo que atendesse sua conveniência:

De certa forma, é possível dizer que imperou (e talvez ainda impere) uma prática pouco ortodoxa. Este seria o caso de inverter a ordem natural da investigação, para não dizer da matemática. Uma vez definidos inicialmente os resultados, a trajetória e a conclusão a que se deseja chegar, buscou-se uma fórmula de cálculo que atendesse àquela conveniência. A fundamentação lógica, o embasamento teórico e a experiência internacional se tornaram detalhes irrelevantes, considerados apenas se e quando pudessem levar à resposta predefinida. Tal prática foi tão mais acionada como mais os cenários prospectivos se tornaram mais incertos e sombrios. (AFONSO, 2017, p. 310)

Desde os anos oitenta, a dívida pública brasileira tem sido oficialmente calculada pelo Banco Central do Brasil (BCB), ao contrário do que acontece na maioria das economias. O padrão mais comum é que a responsabilidade recaia sobre o Ministério da Fazenda ou das Finanças, e, em alguns casos, em um órgão colegiado, desde que esteja sob a jurisdição das autoridades econômicas e fiscais - nunca sob uma autoridade monetária (AFONSO, 2017, p. 312).

Para fins de contextualização, em relação à responsabilidade do Banco Central para cálculo da dívida, evidente que esta é uma função que não está diretamente alinhada com sua missão principal, podendo trazer influências políticas ou monetárias que possam comprometer a integridade dos dados. Ademais, não se pode deixar de suscitar as preocupações sobre possíveis conflitos de interesses quando uma autoridade monetária, preocupada com a estabilidade da moeda e a inflação, também é responsável por calcular e divulgar os indicadores de dívida pública, podendo afetar, inclusive, a transparência fiscal e a confiança dos investidores e do público em relação às finanças públicas do país.

Superada a análise inicial, é importante destacar que o Banco Central do Brasil regularmente publica três métricas da dívida pública. Duas delas, conhecidas como dívida líquida e dívida bruta (em sua medida mais estrita), são divulgadas na chamada nota à imprensa de política fiscal. A terceira métrica da dívida bruta (aquela que mais se assemelha ao conceito internacionalmente adotado) é mencionada apenas no portal da internet do Banco Central, disponível como uma série temporal.

No Brasil, os principais indicadores que servem como referência para avaliação da situação fiscal do país são a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG e a Dívida Líquida do Setor Público – DLSP.

A DBGG é o indicador mais utilizado para análise da Dívida Pública. Este indicador é o que mais se assemelha ao utilizado pelas agências internacionais de classificação de risco como um dos indicadores para avaliar a capacidade de solvência do país. A Dívida Pública do Governo Geral trata dos passivos financeiros junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo assumidos pelo governo federal, pelos governos dos estados e pelos governos dos municípios, excetuando o Banco Central e as empresas estatais.

Para que não haja dados repetidos, deste indicador são subtraídas as obrigações financeiras de um ente quando o beneficiário dessas obrigações é outro ente que também está dentro da definição de governo geral. Por exemplo, não são contabilizados no cálculo os valores referentes a títulos públicos pelos quais órgãos pertencentes à administração direta, fundos públicos do governo federal e outras entidades governamentais são credores e detêm posse, uma vez que na mesma medida que haveria a dívida, o mesmo Governo Geral seria também o beneficiário do crédito.

Ainda na Dívida Bruta do Governo Geral, o Banco Central divide a DBGG em: dívida mobiliária do Governo Federal, em mercado; operações compromissadas; dívida bancária do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais; dívida assumida pela União – Lei nº 8.727/1993; dívida externa bruta do Governo Federal, dos estados e dos municípios.

A principal vantagem da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) reside em sua relativa simplicidade quando se trata de fazer comparações internacionais, especialmente em um cenário onde cada país pode adotar critérios de mercado diferentes para registrar sua dívida pública. Isso ocorre porque a DBGG não requer que se envolva em discussões sobre a relevância de usar ou não alguns ativos para reduzir a dívida, uma vez que se concentra exclusivamente nos compromissos financeiros do governo que estão vencendo.

Em relação à Dívida Líquida do Setor Público, há o fornecimento de uma visão do endividamento líquido de todas as entidades governamentais, excluindo a Petrobras. Os débitos são calculados de acordo com o método de competência, o que significa que os encargos são registrados de maneira proporcional, independentemente de ocorrerem pagamentos ou reembolsos durante o período. Em contrapartida, os créditos representam os ativos financeiros detidos pelas entidades governamentais em relação ao sistema financeiro (público e privado), setor privado não financeiro e estrangeiro.

A regra geral é que esses créditos só podem ser incluídos na dívida líquida se estiverem registrados como passivos nas instituições que devem dinheiro ao governo. Para evitar a

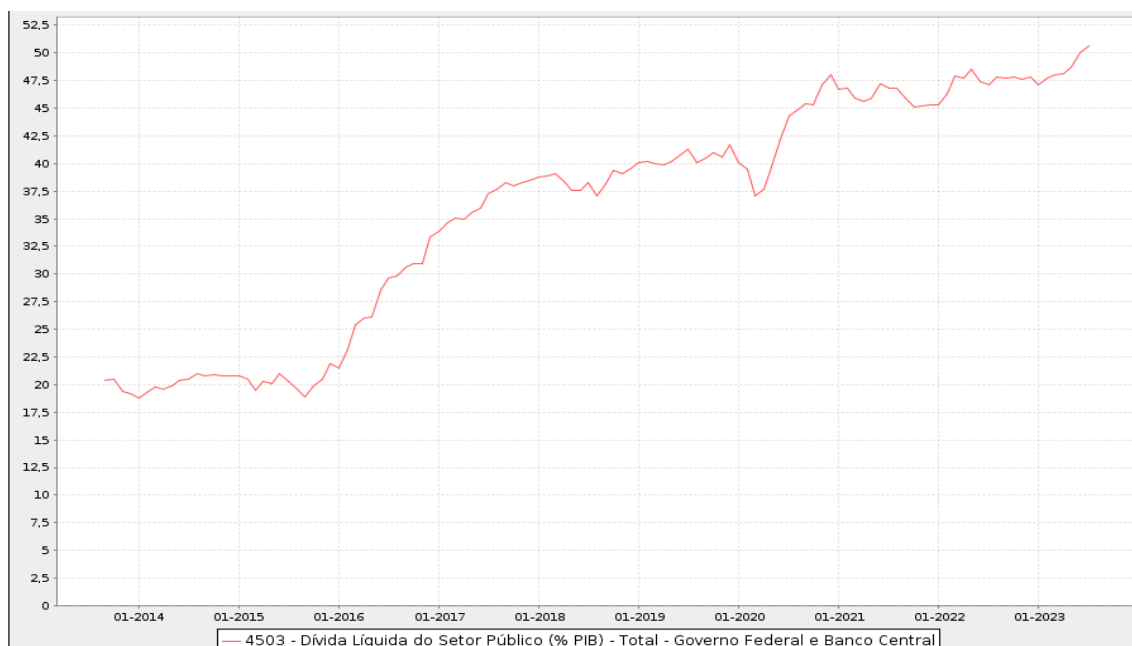
contagem duplicada, os passivos de uma entidade cujo credor seja outra entidade abrangida pelo conceito de setor público não financeiro são subtraídos desse indicador.

Até 2014, praticamente o único conceito levado em consideração nos documentos oficiais e nas análises de mercado era a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Como mencionado, havia uma subtração, onde eram considerados todos os valores devidos devido a empréstimos contraídos no sistema bancário e pela emissão de títulos, tanto no mercado doméstico quanto no exterior, subtraindo-se todos os recursos disponíveis em caixa ou investidos, bem como empréstimos concedidos. Para fins de abrangência, eram contabilizadas as administrações públicas, direta e indireta, das três esferas de governo, além das empresas estatais, com exceção das duas maiores empresas estatais, Petrobras e Eletrobras, que foram excluídas do cálculo do setor público a partir de 2009 por decisão regulatória, e não por motivos econômicos ou fiscais (AFONSO, 2017, p. 312).

Aqui cabe destacar que a DLSP considera o Banco Central como parte integrante do setor público não financeiro, mesmo que este não seja um órgão que realize transações fiscais, que arrecade e gaste como um ente clássico de governo ou, como tal, endivide-se. O autor explica que, ainda que Central, ele é um banco não apenas na sua razão social, mas também em sua atividade, classificada como parte do sistema financeiro.

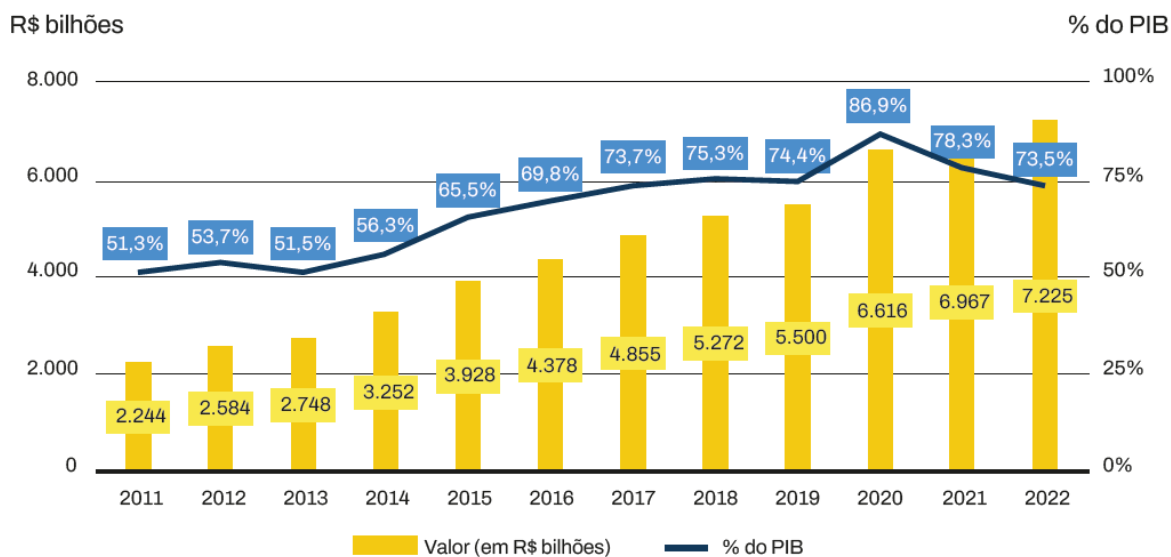
Para fins de visualização e dimensionamento da Dívida Pública Brasileira, os dados recentes do Banco Central apontam que, no ano de 2022, a DBGG correspondia a 73,5% do PIB, enquanto que a DLSP correspondia a um pouco mais que 50%, conforme apontam os gráficos 1 e 2 a seguir:

Gráfico 1 – Relação DLSP e PIB



Fonte: Banco Central (2023).

Gráfico 2 – Relação DBGG e PIB.



Fonte: Banco Central (2022).

Apesar das diversas críticas à forma de mensuração da dívida pública, para o trabalho será utilizado os indicadores trabalhados pelo Banco Central, por ausência de outros métodos que supram tais lacunas presentes no DBGG e no DLSP, bem como por facilitar a comparação de dados, visto que se tratam de indicadores oficiais.

2.2. Trajetória da Dívida Pública Brasileira.

2.2.1 Início da Dívida Pública Brasileira.

A trajetória de endividamento do setor público no Brasil, através da emissão de letras e títulos públicos, remonta a um período anterior a 1822, quando ocorreu a Independência do país.

Antes desse marco histórico, as províncias brasileiras e o Governo Geral no Rio de Janeiro desfrutavam de uma considerável autonomia em relação às finanças públicas. Nesse contexto, tinham a capacidade de contrair dívidas de forma relativamente independente, sem um sistema regulatório centralizado ou uma autoridade fiscalizadora que pudesse gerenciar esses empréstimos de maneira eficaz. Na época, a dívida que o governo federal devia aos detentores de títulos da dívida pública, a título de dívida interna, totalizava 5,7 mil contos de réis em 1822. Esse montante aumentou para 12 mil contos em 1826, porém, foi reduzido para 3,7 mil contos em 1829 (RIBEIRO, 1972, pag. 44-46).

Conforme aborda Guilherme Zilliotto (2006, p. 27), junto com o aparecimento da dívida pública, surgiram os primeiros esforços para regulamentá-la e supervisioná-la. Isso se manifestou na promulgação da Lei de 15 de novembro de 1827 e na criação do Grande Livro da Dívida Pública.

No ano de 1823, o então Ministro da Fazenda, Manoel Jacinto Nogueira da Gama, reportava que estava enfrentando desafios financeiros tanto a nível do Império quanto das províncias. Ele já mencionava a necessidade de buscar empréstimos no exterior como uma possível solução para essa dificuldade financeira (BRASIL, 1823, p. 4 apud ZILIOTTO, 2006, p. 28):

He fora de questão, que só por meio de operações de credito, e por Empréstimos he que convem occorrer ás Despezas, que entrão na classe de Extraordinarias, como seão a do pagamento das Dividas anteriormente contrahidas; as que de necessidade se devão fazer para a defeza, e conservação do Estado na presença de alguma guerra; para o melhoramento da Agricultura, Commercio e Navegação; e para a Instrucção Publica. [...] Vou indicar as operações de credito, que julgo indispensaveis, e da maior urgencia nas actuaes circunstancias, em que nos achamos: serão baldados todos os esforços da Assembleia Geral, Constituinte, e Legislativa, se não tiver quanto antes á sua disposição meios, e grandes meios, para com elles habilitar o Chefe Constitucional deste nascente Imperio a firmar a nossa Independencia, a defender-nos dos nossos Inimigos, e a promover a instrucção, e felicidade publica [...]. Estes meios nos são

oferecidos por Capitalistas Inglezes, sem os solicitarmos, como tem feito varias Nações da Europa, e mesmo da America [...].(BRASIL, 1823, p. 4 apud ZILIOOTTO, 2006, p. 28)

Assim, no ano de 1824, o governo realizou seu primeiro empréstimo no exterior, no valor de 1,3 milhão de libras esterlinas. Empréstimos adicionais foram feitos em 1825 e 1829, elevando a dívida pública externa para 5,1 e 5,5 milhões de libras, respectivamente.

A dívida pública no Brasil foi institucionalizada por meio da Lei de 15 de novembro de 1827, durante o período imperial. A lei estabeleceu o arcabouço legal básico para a política de endividamento no país, sendo considerada por muitos como a "pedra fundamental do crédito público no Brasil", a Lei de 1827 reconheceu dívidas passadas até 1826 e estabeleceu regras para a inscrição de todas as dívidas reconhecidas no Grande Livro da Dívida do Brasil, conforme relatado por Anderson Caputo Silva (2005, pag. 38)

Além disso, criou o primeiro órgão responsável pela administração da dívida pública interna e externa, a Caixa de Amortização. A Caixa de Amortização, criada em 1827, foi uma instituição fundamental para a gestão da dívida pública no Brasil e tinha como objetivo principal administrar a dívida interna e externa do país. Na legislação havia o detalhamento do funcionamento e os procedimentos dessa instituição, incluindo a definição dos ordenados anuais de seus membros. A Caixa de Amortização representou um avanço significativo na organização e controle da dívida pública brasileira

Ao longo do Brasil Império, diversas dificuldades foram enfrentadas para fazer face ao pagamento da dívida pública, conforme detalhado por Anderson Caputo Silva (2005, pag. 46). Algumas das principais dificuldades incluem a emissão de moeda para financiar déficits orçamentários, já que em determinados períodos, o governo brasileiro recorreu à emissão de moeda para financiar seus déficits orçamentários, o que aumentou as pressões inflacionárias; a suspensão do resgate de títulos, uma vez que durante o período imperial, houve uma suspensão do resgate dos títulos em circulação, afetando a credibilidade da dívida interna; fragmentação da dívida, tendo em vista a elevada fragmentação da dívida, com uma grande diversidade de instrumentos com prazos e taxas de juros distintos, o que dificultou a gestão e negociação da dívida interna; e a burocracia e falta de liquidez, uma vez que os títulos da dívida pública eram nominativos e suas transferências eram burocraticamente complicadas, o que dificultava a negociação e a liquidez da dívida interna .

Essa análise histórica é fundamental para contextualização econômica ao longo do tempo, bem como para entender, de fato, as raízes dos desafios que o Brasil enfrenta em relação à Dívida Pública.

2.2.2. Década de 70: o papel do Sistema Financeiro na Dívida Pública.

A partir da década de 1970, a história da dívida pública mundial passou por transformações significativas devido a eventos como o fim da paridade dólar-ouro em 1971. Esse marco histórico foi crucial, pois permitiu a emissão de moeda sem lastro, levando a um aumento significativo da liquidez internacional. Com a liquidez em alta, os bancos privados internacionais passaram a oferecer volumes exagerados de créditos a países da América Latina, África e Ásia.

Conforme explicado por Maria Lúcia Fatorelli (2013, p.30), esses empréstimos muitas vezes não resultavam na efetiva transferência de recursos financeiros, sendo utilizados para financiar megaprojetos superfaturados, infraestrutura para extração de recursos naturais e até mesmo para sustentar ditaduras militares. A elevação unilateral das taxas de juros internacionais na década de 1980 fez com que essas taxas atingissem até 20,5% ao ano, sendo outra importante mudança que impactou a história da dívida pública. Isso contribuiu para a crise financeira da época e abriu espaço para a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) em países da África, América Latina e Ásia, impondo planos de ajuste fiscal e cortes de gastos sociais.

Nos anos seguintes, houve um processo de desregulamentação financeira global, com privatizações, abertura financeira e comercial, transformação da dívida externa em dívida interna, crescimento acelerado da dívida interna, entre outras mudanças. O processo resultou em uma transferência líquida de recursos devido à liberdade de movimentação de capitais, salvamentos bancários e uma crescente dominância financeira. Essa evolução da história da dívida pública a partir de 1970 reflete a complexa interação entre os interesses do setor financeiro internacional, as políticas econômicas dos países devedores e as consequências sociais e econômicas para as populações afetadas.

Sobre o tema, comenta Maria Lúcia Fatorelli (2013, p. 40):

O endividamento da América Latina teve um papel crucial ao longo das décadas, iniciando como uma resposta à crise de liquidez nos anos 70 e evoluindo para alimentar um ciclo de escravidão econômica, interferência política e apropriação de recursos financeiros e naturais. Esse processo também se manifestou através de privatizações, consolidando-se como um mecanismo de dominação que favoreceu o setor financeiro privado.

Apesar da relevância para compreensão história entre política, economia e finanças públicas em um contexto nacional e internacional, o presente trabalho terá como foco a trajetória da dívida após o ano de 2005.

Isso porque, após tal período, diversos fatores mudaram a perspectiva da dívida, como a quitação com Fundo Monetário Internacional, a Expansão do Mercado de Títulos, o contexto pós Plano Real, a criação da Auditoria Cidadã da Dívida, o crescente debate acerca da Sustentabilidade da Dívida e a criação de medidas para redução de gastos primários, como o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal.

2.2.3. Cenário da Dívida Pública Brasileira após 2005.

No ano de 2005, sob a administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma ampla divulgação e promoção do pagamento antecipado de uma dívida que o Brasil tinha com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no montante de US\$ 15,5 bilhões. Esse resgate antecipado foi destacado como uma medida importante e estratégica do governo na época.

Nas palavras do presidente em Pronunciamento à nação em cadeia de rádio e TV, sobre o pagamento da dívida com o FMI:

Ao devolvermos ao FMI o dinheiro que estava à disposição do Brasil por conta da crise de 2001 e 2002, estamos provando entre outras coisas, que não dependemos mais de empréstimos externos para continuar crescendo. Podemos fazê-lo com nossos próprios recursos. Isso significa independência e desenvolvimento. O melhor é que isso está ocorrendo junto com uma série de outras conquistas do povo brasileiro, no mesmo momento, por exemplo, em que temos os melhores resultados dos últimos anos na redução da pobreza, na distribuição da renda e na criação de empregos com carteira assinada; no mesmo período em que temos o melhor crescimento da massa salarial e um forte aumento do crédito pessoal e consignado; no momento em que nossas exportações estão batendo recordes todos os meses, elevando bastante o nosso saldo comercial. E o que mais me alegra: tudo isso ocorre na hora em que o país faz o maior investimento social da sua história.

(...)

A redução da dívida traz benefícios para todos os brasileiros. Com a economia de milhões e milhões de dólares em juros vamos poder investir mais na educação, na saúde e nas estradas. Ao mesmo tempo, nossa economia fica menos vulnerável aos choques externos. Ou seja, se houver uma crise financeira internacional não vamos mais estar à beira da falência como ocorreu em 1998, quando o país teve que reduzir investimentos, diminuir o emprego e mendigar ajuda mundo afora, e não vamos mais ter que prestar contas ao FMI. Ao contrário, a partir de agora ele é que tem que nos prestar contas, pois não somos mais devedores e, sim, sócios soberanos. (BRASIL, 2006)

Assim, o governo do então presidente Lula apresentou uma nova forma de conduzir a dívida pública brasileira. A medida reduzia a dívida externa mediante o aumento da dívida pública interna, dando maior liberdade ao Estado diante das anteriores interferências do Fundo Monetário Internacional (SEGUNDO, 2010).

Na mesma linha, parlamentares da base governistas apoiaram a proposta. A exemplo, para o deputado Carlos Abicalil, do PT de Mato Grosso, a quitação da dívida com o FMI não

apenas reforçava a soberania do Brasil, mas também demonstrava um maior controle financeiro sobre a nossa economia. O deputado argumenta que pagar essa dívida representa um ato de valorização da nossa moeda, que é um importante símbolo nacional:

Para nós é absolutamente salutar. Nos fortalece no cenário internacional, afirma a credibilidade brasileira diante de investidores e autoridades econômicas do resto do mundo e, a o mesmo tempo, contribui e muito para a afirmação do Mercosul na disputa rígida com os mercados mais poderosos do mundo. (BRASIL, 2006)

Contudo, ao contrário do que foi sugerido, o pagamento de US\$ 15,5 bilhões ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2005 não resultou na completa quitação da dívida externa do Brasil. Em dezembro de 2011, o montante da dívida externa ainda estava substancialmente alto, atingindo a cifra de US\$ 402 bilhões.

A quitação ao FMI em 2005 foi realizada através da emissão de novas dívidas, tanto no âmbito interno quanto externo, que possuíam taxas de juros significativamente mais elevadas em comparação com as taxas que anteriormente eram pagas ao FMI. Em resumo, a dívida não foi efetivamente paga, mas simplesmente transferida para outros credores em condições financeiras mais desfavoráveis, tornando-a mais onerosa para o Brasil. (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2013)

É importante destacar que, mesmo com essa troca, as políticas econômicas recomendadas pelo FMI foram mantidas, incluindo a busca por superávits primários (o que implica cortes nos gastos sociais para direcionar recursos ao pagamento da dívida), a implementação de reformas na Previdência e a promoção de privatizações, entre outras medidas. Isso significa que, embora boa parte da dívida com o FMI tenha sido quitada, o Brasil continuou seguindo as orientações do Fundo e enfrentou custos financeiros mais elevados devido às novas condições de empréstimo.

Segundo o economista Roberto Piscitelli (2016), a quitação da dívida com o FMI possui um aspecto psicológico importante relacionado à afirmação da soberania do Brasil perante outros Estados. No entanto, sob uma perspectiva estritamente financeira, o país não fez um bom negócio. Isso ocorreu porque os juros da dívida com o FMI eram de aproximadamente 4% ao ano. Para efetuar o pagamento antecipado, o Brasil teve que captar recursos no exterior em 2005, mas a taxas de juros consideravelmente mais elevadas, emitindo títulos com taxas que chegavam a 12,75% ao ano, ou seja, mais de três vezes superiores às taxas do FMI:

É uma coisa paradoxal, porque, claro que a situação financeira de uma pessoa, de um indivíduo não é a mesma de um país. Mas todas as vezes que, em termos de finanças pessoais, nos perguntam o que fazer, como administrar as dívidas, o que a gente recomenda às pessoas, pelo menos é uma questão de racionalidade, é: troque as

dívidas mais onerosas por dívidas menos onerosas. Então, parece que não foi um negócio tão bom assim. (PISCITELLI , 2016).

Em síntese, a decisão do governo brasileiro de antecipar o pagamento da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi apresentada como uma medida estratégica para fortalecer a independência financeira e a soberania do país. No entanto, análises posteriores revelaram que essa quitação não representou a completa eliminação da dívida externa, mas sim uma transferência para outros credores em condições financeiras mais desfavoráveis. A emissão de novas dívidas, tanto internas quanto externas, a taxas de juros mais altas, resultou em encargos financeiros adicionais para o Brasil.

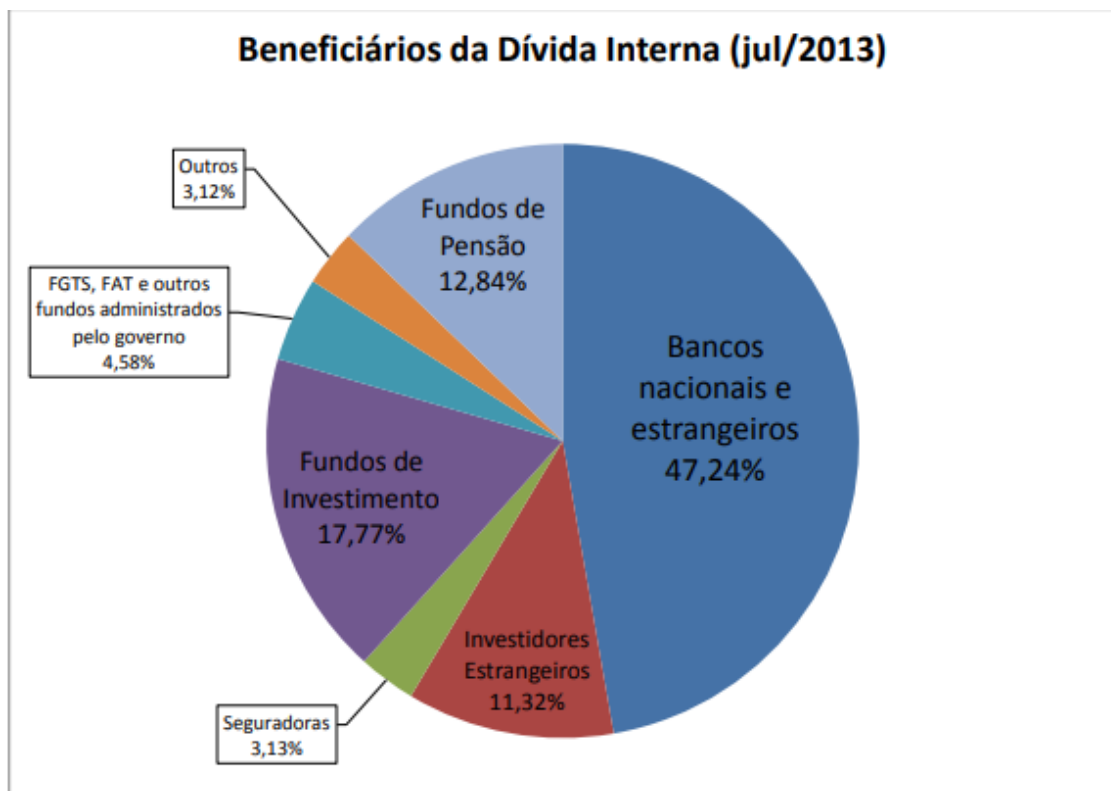
3. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

3.1. Quem são os beneficiários da Dívida Pública Brasileira - A Financeirização Mundial e o Sistema da Dívida

Com a mudança de credores da Dívida no Governo do então presidente Lula, entender quem são os beneficiários da dívida pública se tornou fundamental para trabalhar a gestão adequada das finanças do país, sobretudo pensando nas relações financeiras com o mercado interno, além da influência que tais credores terão na formulação de políticas econômicas para manutenção da estabilidade financeira.

Em 2013, oito anos após a medida do Presidente Luiz Inácio, a Auditoria Cidadã da Dívida detalhou os beneficiários da dívida a partir de Gráfico divulgado em seu site:

Gráfico 3: Credores da Dívida Pública Brasileira.



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida, 2013.

Para além do gráfico, outras informações são relevantes para conhecer os beneficiários da Dívida Pública Brasileira.

Inicialmente, insta destacar que o "Tesouro Direto", forma de investimento oferecida pelo governo brasileiro em que os cidadãos podem comprar títulos públicos diretamente, representa apenas uma quase que insignificante parte da Dívida Interna do país. Em julho de 2013, esses títulos correspondiam a apenas 0,36% do montante total da Dívida, já dando indícios que a grande maioria da dívida do governo foi adquirida a partir de instituições financeiras e investidores institucionais.

Como relatado pelo gráfico, os principais beneficiários da dívida interna são os bancos (nacionais e estrangeiros) e investidores estrangeiros, que junto com as seguradoras (que também pertencem principalmente aos grandes bancos) detêm 62% do estoque da dívida.

Os Fundos de Investimento possuem uma fatia significativa da dívida pública, representando cerca de 18% do total.

A recente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da dívida solicitou ao governo informações sobre a distribuição de investidores, tanto grandes quanto pequenos, nos Fundos de Investimento. Contudo, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (2023), o Banco Central informou que não possui acesso a esses dados. Além disso, a própria ACD solicitou ao Tesouro Nacional a lista dos detentores de títulos da dívida interna e os valores que cada um possui, mas o Tesouro recusou-se a fornecer essas informações, sob o fundamento que estão protegidas pelo "Sigilo Bancário".

Ou seja, sequer é possível ter dados mais palpáveis sobre os valores exatos dos reais beneficiários da Dívida Interna Brasileira. Evidente que a falta de transparência e acesso a informações detalhadas sobre a dívida pública brasileira levanta preocupações sobre o manejo desses recursos.

Apesar da falta de transparência que impede o detalhamento mais específico dos dados sobre os credores da dívida pública, importa destacar que a certeza que existe acerca destes é que, em sua grande maioria, são os bancos. Como já discutido, a globalização financeira é o estágio contemporâneo do sistema econômico que começou nos anos 70, caracterizado pela acumulação de riqueza predominantemente através do poder significativo do setor financeiro internacional.

O estudo "The Network of Global Corporate Control" conduzido em 2011 destacou a notável centralização de poder e propriedade em um pequeno grupo de instituições bancárias que influenciam uma parte substancial da economia mundial. A pesquisa examinou uma amostra dos 43.000 maiores negócios globais e identificou mais de um milhão de conexões de propriedade entre eles. Descobriu-se que 40% do controle sobre esses 43.000 principais

negócios está nas mãos de apenas 147 instituições proprietárias, formando um núcleo altamente interconectado entre si.

O endividamento na América Latina exemplifica diversas questões: inicialmente utilizado para lidar com a crise de excesso de liquidez nos anos 70, tornou-se uma ferramenta de subjugação econômica, interferência política e apropriação de recursos financeiros e naturais, incluindo privatizações. Isso tem perpetuado uma dinâmica de dominação que favorece o sistema financeiro privado. O aumento drástico das taxas de juros internacionais, de cerca de 5% para 20,5% ao ano, foi uma das principais causas da crise financeira dos anos 80, facilitando a intervenção prejudicial do FMI na África e na América Latina.

Sobre o tema, entende Maria Lúcia Fatorelli:

Na América Latina, o poder econômico teve papel determinante no financiamento de regimes militares nos anos 70 e na opção pelo endividamento com os bancos privados internacionais, de forma agressiva e sem transparência. Este processo submeteu toda a região ao poder financeiro mundial e impossibilitou seu desenvolvimento equilibrado, pois impediu a implementação de mecanismos de justiça social, especialmente um modelo tributário equitativo ou a necessária reforma agrária. (Maria Lúcia Fatorelli, 2023, p. 17)

A dívida pública é uma peça essencial do sistema de acumulação capitalista, funcionando como um Sistema integrado. O setor financeiro emerge como o principal ator e beneficiário desse Sistema da Dívida, frequentemente baseado em vícios que resultam em custos sociais, econômicos e ambientais significativos, afetando diretamente a vida dos cidadãos.

3.2. A Visão Legal da Dívida Pública

A regulação econômica da dívida pública é o conjunto de regras que define as condições, restrições e proibições para o endividamento do governo no Brasil. Sérgio Assoni Filho (2007) nos chama atenção para o seguinte:

As condições, limites e vedações existentes na LRF, concernentes ao crédito público, teriam como objetivo racionalizar as contas públicas e conterem a escalada da dívida pública de todas as entidades federativas, que atingiram na atualidade os referidos níveis insuportáveis e tendentes a instalar na Federação brasileira uma crise sistêmica, que agravaria ainda mais os problemas financeiros presentes e latentes (ASSONI, 2007, p.116).

Conforme explica Priscila Menezes (2020), a Constituição de 1988 foi influenciada pela crise da dívida externa dos anos 70 e 80, refletindo a necessidade de um controle mais

eficaz do endividamento do governo. Algumas das principais disposições incluem a exigência da autorização prevista em Lei (Art. 165, § 8º, CF), dispondo que a lei orçamentária anual não pode conter dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, desde que nos termos da lei.

A Carta Magna estabelece ainda a Vedação de Emendas nos Juros da Dívida (Art. 166, § 3º, II, “B”, CF), de forma que emendas ao projeto de lei do orçamento anual só podem ser aprovadas se indicarem recursos necessários, excluindo aquelas que afetem os juros da dívida. Há também a Regra de Ouro (Art. 167, III, CF), proibindo a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo autorização mediante créditos suplementares ou especiais, buscando garantir que o endividamento público seja contratado com responsabilidade e sustentabilidade fiscal. A Constituição proíbe ainda a Assunção de Dívida por Novos Estados (Art. 234, CF), havendo vedação à União de assumir encargos de despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida de novos estados.

Veja-se os mencionados dispositivos:

Art. 165, § 8º da Constituição Federal:

Nenhuma lei conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas as autorizações de crédito suplementar e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art. 166, § 3º, II, “B” da Constituição Federal:

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, admitida apenas a proveniente de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

B - serviço da dívida.

Art. 167, III da Constituição Federal:

São vedados: (...) III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Art. 234 da Constituição Federal:

É vedada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IX - a assunção direta de encargos financeiros, inclusive mediante emissão e resgate de títulos públicos, para pagamento de despesas com pessoal e serviço da dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ainda que estas hajam sido contraídas para atender a despesas de capital, como é o caso de refinanciamento da dívida mobiliária;

Conforme exposto por Elton Casagrande e Renato Garcia (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi introduzida em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Como fundamentos, foram tomados

como exemplos o Tratado de Maastricht de 1992, na União Europeia; o Ato de Responsabilidade Fiscal de 1994, na Nova Zelândia; e o Ato de Execução Orçamentária de 1990, nos Estados Unidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi promulgada com o objetivo principal de estabelecer regras para o controle do gasto público e impor restrições orçamentárias aplicáveis a todos os entes federativos do Brasil. No seu capítulo VII, a lei abordou especificamente a disciplina da dívida pública e do endividamento, estipulando definições básicas e limites para a dívida pública, bem como regras para a recondução das dívidas aos limites legais estabelecidos.

De acordo com o artigo 31 da LRF, se a dívida consolidada de um ente federativo exceder o respectivo limite ao final de um quadrimestre, será necessário reconduzi-la até o término dos três quadrimestres subsequentes, com uma redução de pelo menos 25% no primeiro deles. Durante esse período de recondução, o ente fica proibido de realizar operações de crédito, tanto internas quanto externas, exceto pelo refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. Além disso, deve obter um resultado primário necessário para essa recondução, podendo ser necessário implementar medidas como a limitação de empenho.

Se as medidas de recondução não forem eficazes e o ente federativo permanecer com a dívida acima dos limites durante os três quadrimestres seguintes, estará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. É importante ressaltar que, se esses desequilíbrios ocorrerem nos últimos quatro meses do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, as restrições serão aplicadas imediatamente.

A LRF também estabeleceu que o Ministério da Fazenda deve verificar o cumprimento dos limites e condições das operações de crédito realizadas pelos entes federativos, incluindo as empresas por eles controladas. Além disso, a instituição financeira que contratar operações de crédito com um ente federativo deve exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs diversas vedações relacionadas ao endividamento público, como a proibição ao Banco Central do Brasil de emitir títulos da dívida pública e a vedação de operações de crédito entre entes federativos e instituições financeiras estatais controladas por eles. Essas restrições ficaram conhecidas como "pedaladas fiscais"

Sobre o tema, Mora e Giambiagi (2007, p.487):

Para assegurar o equilíbrio fiscal intertemporal, foram instituídos alguns mecanismos diretos e indiretos de controle ao endividamento. A definição de tetos para a despesa com os poderes legislativo e judiciário, o estabelecimento de limites para gastos com funcionalismo e a criação de regras específicas para despesas obrigatórias de caráter

continuado visavam evitar novos déficits orçamentários e, conseqüentemente, o descontrole fiscal. Em última instância, tinha-se por finalidade impedir a recorrência de crises financeiras, como a observada em meados da década de 90. Efetivamente, essas medidas surtiram efeito. O comprometimento com o equilíbrio fiscal é uma constante em praticamente todas as administrações estaduais. Ainda que haja eventuais distorções, a implementação da LRF levou a que esses desajustes fossem pontuais e não generalizados. (MORA E GIAMBIAGI, 2007, p.487)

No que se refere à política agrícola e fundiária, a Constituição Federal atribui à União a competência para desapropriar, por interesse social, com a finalidade de reforma agrária, imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social. Para esse fim, é permitida a emissão de títulos públicos (dívida agrária) visando à prévia e justa indenização, com cláusula de preservação do valor real. Esses títulos são resgatáveis em até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e sua utilização será regulamentada por lei (art. 184, caput). Além disso, a lei orçamentária deve, anualmente, estabelecer o volume total de títulos da dívida agrária e o montante de recursos destinados ao programa de reforma agrária no exercício correspondente (art. 184, § 4º).

A regulação econômica da dívida pública no Brasil é uma questão complexa que envolve não apenas dispositivos constitucionais e leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também implicações históricas e influências externas, como as diretrizes estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Embora essas normas tenham como objetivo principal garantir a sustentabilidade das finanças públicas, reduzindo os riscos de crises sistêmicas e desequilíbrios fiscais, é fundamental considerar também outros aspectos.

A gestão da dívida pública não se resume apenas a questões legais, mas também envolve políticas econômicas e decisões estratégicas que impactam diretamente o desenvolvimento do país. Além disso, é importante reconhecer que a dívida pública não deve ser analisada de forma isolada, mas sim como parte de um contexto econômico mais amplo, que inclui variáveis como crescimento econômico, distribuição de renda, investimentos em infraestrutura e políticas sociais.

Portanto, apesar de relevante, a regulação da dívida pública deve ser vista como um instrumento importante, mas não suficiente, para garantir a estabilidade e o progresso econômico do país.

3.3. Teto de Gastos e Novo Arcabouço Fiscal

Até 2014, a dívida pública permaneceu relativamente controlada, uma vez que as receitas públicas aumentaram na proporção das despesas públicas, tendo em vista o aumento nominal de alíquotas de tributos e o próprio crescimento da economia. A partir de 2014, a situação mudou. Houve a retração na economia acompanhada do crescente aumento da despesa pública, tornando um cenário econômico de seguidos déficits primários.

Esse resultado repercutiu sobre a dívida pública, já que não havia mais recursos para o pagamento da dívida preexistente e ainda faltaram recursos para pagar as despesas públicas primárias, compelindo que o país contratasse novos empréstimos. Como saída desse cenário, a alternativa escolhida foi a limitação no crescimento dos gastos públicos a partir da edição da EC 95/2016. A Emenda Constitucional n.º 95/2016 foi resultado das Propostas 241 e 55 que tramitavam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente.

Acrescentando nove novos artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto teve sua votação final no Senado Federal em 16 de dezembro de 2016. O “teto de gastos” previsto na Emenda estabelece, pelo prazo de vinte exercícios financeiros, o aumento das despesas primárias em percentual com o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

De acordo com Cynara Monteiro Mariano (2017), a lógica por trás da atual EC 95/2016 é justamente o tripé da política macroeconômica, sintetizado em superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante. A autora explica ainda que o teto dos gastos públicos, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado para um valor em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB). Na mesma linha, François Bourguignon, ex-vice-presidente do Banco Mundial, observa que se a taxa de gastos em relação ao PIB ficar em torno de 15%, o país vai se equiparar a países bem menos desenvolvidos. Enquanto isso, países desenvolvidos gastam em torno de três vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, como é o caso da França (57%), da Alemanha (44,1%) e da Finlândia (58,1%) (Bourguignon, 2017 apud Mariano, 2017).

É de se destacar que a Emenda Constitucional excluiu os gastos referentes à dívida pública do alcance do limite de gastos, permitindo que tais despesas não estejam sujeitas a qualquer forma de controle ou restrição. Enquanto isso, todos os gastos destinados à manutenção da estrutura estatal e à prestação de serviços à sociedade estão sujeitos a um limite de despesas considerado injustificado e reduzido. A situação tem impedido a possibilidade de

investimentos em áreas cruciais, resultando na falta de assistência à população em relação aos seus direitos constitucionais fundamentais.

Os efeitos dessa limitação imposta pela Emenda Constitucional 95 foram profundamente sentidos durante a pandemia, especialmente no setor da saúde. Houve uma evidente escassez de hospitais, serviços de saúde em geral, equipamentos médicos, pesquisa científica, avanços tecnológicos, profissionais de saúde e até mesmo materiais básicos de proteção e tratamento, como oxigênio e seringas. Além disso, outras áreas diretamente relacionadas à intensificação da crise pandêmica, como saneamento básico, transporte público, moradia, educação e assistência social, também foram afetadas negativamente pela restrição orçamentária.

Nesse contexto pandêmico, a Emenda Constitucional 106 (EC-106) instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia - foi aprovada, autorizando o chamado "Orçamento de Guerra" para lidar com a crise econômica e de saúde.

No entanto, na prática, a EC-106 beneficiou principalmente os bancos e os detentores de títulos da dívida pública, em vez de priorizar investimentos em áreas sociais e de saúde. Um dos pontos de crítica é que a EC-106 permitiu a continuidade do pagamento de juros da dívida pública, mesmo em um momento de crise aguda, em vez de suspender ou reduzir esses pagamentos para direcionar mais recursos para a assistência social e a saúde. Mesmo com o cenário de crise, mais uma vez, a maior fatia do orçamento federal foi destinada aos pagamentos de juros e amortizações da dívida pública. Segundo Maria Lucia Fattorelli, Rodrigo Ávila e Rafael Muller (2021), em 2020, os gastos com essa dívida atingiram R\$ 1,381 trilhão, quantia 33% superior ao valor gasto em 2019, privilegiando principalmente grandes bancos e investidores nacionais e estrangeiros.

Essa decisão foi vista como um privilégio para os rentistas e uma transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos, agravando a desigualdade econômica. Além disso, a emissão de novos títulos da dívida para cobrir os pagamentos de juros contribuiu para o aumento do endividamento público e para a deterioração das contas públicas, desrespeitando o Art. 167, III, da Constituição Federal, “regra de ouro” das finanças públicas, que estabelece regras para a realização de operações de crédito pelo governo:

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Brasil, 1988)

Em 2023 foi publicado no diário oficial o novo Regime Fiscal Sustentável, também chamado de Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023), sendo uma estrutura de controle do endividamento que propôs substituir o Teto de Gastos. Em vez disso, visa estabelecer um regime fiscal sustentável, concentrando-se no equilíbrio entre receitas e despesas.

O conjunto de normas tem como objetivo primordial manter as despesas abaixo das receitas a cada ano. Caso haja excedentes, estes devem ser direcionados exclusivamente para investimentos, visando estabelecer uma trajetória sustentável para a dívida pública. Anualmente, serão estabelecidos limites para as despesas primárias, ajustados pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), e também por um percentual do aumento da receita primária, descontada a inflação. Se o nível mínimo para a meta de resultado primário, estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), não for alcançado, o governo será obrigado a adotar medidas de contenção.

A variação real dos limites da despesa primária segue uma regra cumulativa: 70% da variação real da receita, se a meta de resultado primário do ano anterior à elaboração do orçamento for cumprida; ou 50% do aumento da despesa, caso a meta de resultado primário não seja atingida no mesmo ano de referência.

A partir de 2024, cada poder da União, Ministério Público e Defensoria Pública terão limites globais de despesas baseados nas dotações do orçamento de 2023, corrigidos pelo IPCA e pelo crescimento real da despesa. A variação real dos limites da despesa primária é cumulativa, dependendo do cumprimento ou descumprimento da meta de resultado primário do ano anterior.

O resultado primário pode variar dentro de uma faixa de tolerância de 0,25 p.p. do PIB previsto, sendo considerada meta descumprida se ficar abaixo da banda inferior. A proposta orçamentária deverá conter a inflação acumulada até junho do ano de tramitação e as receitas incertas, como concessões e permissões, não são consideradas receitas primárias. Para evitar o engessamento das despesas, estas crescerão pelo menos 0,6% com base na variação da receita, com um máximo de aumento de 2,5% (BRASIL, 2023).

A partir de uma análise da legislação, tem-se que o novo arcabouço fiscal é altamente restritivo e segue o mesmo princípio do teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95. O texto, mais uma vez, tem como cerne a garantia do compromisso de produzir superávit primário, o que destina mais recursos para os gastos com a dívida pública. Novamente, em um contexto com grande parte da população vivendo em condições precárias e os serviços públicos em desordem, a rigidez do novo arcabouço fiscal compromete severamente a capacidade de

realizar gastos sociais essenciais, como investimentos em pessoal e outras necessidades urgentes do país.

Além disso, o novo arcabouço fiscal mantém os privilégios do Sistema da Dívida, garantindo que todas as receitas provenientes da emissão de novos títulos públicos sejam direcionadas exclusivamente para os gastos com a dívida, impedindo que o endividamento público seja utilizado para investimentos em políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico. Essa restrição ao uso do endividamento público para fins sociais é evidente nas metas de superávit primário e nos tetos estabelecidos para o crescimento das despesas primárias, o que limita drasticamente o crescimento dos gastos sociais.

Destaca-se que os gastos com juros e amortizações da dívida pública, que são os principais responsáveis pelo déficit nas contas públicas e pelo entrave à nossa economia, ficaram fora dos limites estabelecidos pelo novo arcabouço fiscal, permanecendo sem controle ou limitação, podendo crescer sem restrições. Maria Lúcia Fatorelli (2024) alertou sobre a continuidade dos problemas do Novo Arcabouço Fiscal:

Com esse novo teto, os gastos sociais terão que crescer menos que as receitas primárias, o que não tem sentido lógico, a não ser aumentar o sacrifício social para que sobre mais recursos ainda para o pagamento da dívida pública.

Se o governo não alcançar a meta de superávit primário com a qual se comprometeu em cada ano, ficará obrigado a limitar o crescimento das despesas primárias a 50% do crescimento das receitas primárias dos últimos 12 meses.

Os investimentos terão um piso e não poderão ser inferiores ao valor do ano anterior. Cabe ressaltar que os investimentos fazem parte do conjunto de despesas primárias. Assim, caso os investimentos públicos venham a crescer, como necessário, outras despesas terão que sofrer redução, para que o conjunto de despesas primárias caiba dentro do teto estabelecido no novo arcabouço fiscal. Isso representa uma ameaça para servidores públicos, que já sofreram diversas perdas de direitos em sucessivas reformas da Previdência e amargam imensa defasagem em termos de reposição de perdas inflacionárias, planos de carreira, ausência de concursos, desmonte de órgãos e condições de trabalho, entre outras. (FATORELLI, 2024)

Ou seja, o sistema mantém os privilégios do Sistema da Dívida, direcionando todas as receitas provenientes da emissão de títulos públicos exclusivamente para o pagamento dos débitos, em detrimento de investimentos em políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico.

Em conclusão, a introdução do novo arcabouço fiscal, representado pela Lei Complementar 200/2023, parece perpetuar as deficiências do antigo sistema, trazendo consigo uma série de implicações negativas para a economia e a sociedade brasileira. Ao analisar suas disposições, fica evidente que o novo regime fiscal mantém uma abordagem altamente

restritiva, concentrando-se na priorização do superávit primário e na contenção dos gastos públicos, especialmente os de cunho social.

A falta de controle sobre os custos associados à dívida pública perpetua uma situação em que o país continua sacrificando recursos significativos para honrar compromissos financeiros, em vez de direcioná-los para promover o desenvolvimento econômico e social. Enquanto os recursos públicos são direcionados prioritariamente para o pagamento da dívida, as necessidades urgentes da população são negligenciadas, exacerbando desigualdades sociais por obrigações cuja origem e validade não foram plenamente verificadas, conforme demonstrado a seguir.

3.4. Papel do Atual Modelo de Tributação.

Os modelos tributários estão se tornando cada vez mais desiguais e regressivos, não apenas devido a mudanças legislativas que aumentam os impostos sobre o consumo e os rendimentos dos trabalhadores, mas também devido a isenções e concessões que reduzem a carga tributária dos mais ricos. Assim, é crucial reconhecer que o modelo tributário também desempenha um papel significativo no processo de endividamento público, já que privilégios tributários concedidos aos mais ricos reduzem a capacidade financeira do governo.

O fluxo de recursos provenientes dos impostos pagos pelos cidadãos nem sempre retorna integralmente na forma de serviços públicos, uma vez que uma parte significativa é direcionada para o pagamento de juros aos bancos, que são os principais detentores de títulos públicos e também os principais beneficiários do Sistema da Dívida. Enquanto os bancos destinam uma pequena parcela de seus recursos à sociedade na forma de empréstimos, uma proporção muito maior retorna a eles na forma de pagamento de altos custos - spread e juros - sobre esses empréstimos. Os bancos então reinvestem esses recursos na compra de novos títulos públicos, alimentando assim esse ciclo, e a maior parte de seus recursos é direcionada para atividades especulativas.

Sobre o tema, destaca Maria Lúcia Fatorelli (2013):

O modelo tributário tem influência direta no processo de endividamento público: os privilégios tributários concedidos aos ricos reduzem a capacidade financeira do governo, cujo gasto corrente aumenta devido ao crescimento desmedido das dívidas públicas, já que os déficits orçamentários têm sido financiados por intermédio de empréstimos ou emissão de títulos da dívida pública.

Esse foi o panorama na América Latina desde os anos 70, situação que se agravou ainda mais a partir das imposições do FMI desde 1983, e continua agravando-se até o presente.

Conforme detalhado por Gabriel Loretto Lochagin (2016), durante o século XIX, juristas alemães, especialmente aqueles ligados à Escola Histórica, discutiam intensamente a natureza jurídica dos empréstimos públicos e a posição da dívida pública dentro das funções estatais. Era amplamente aceito que a dívida pública não deveria ser colocada em um patamar superior às demais finalidades do Estado, como a manutenção da ordem interna, a defesa nacional e a promoção do bem-estar social.

Juristas da época, como Hugo Lehrbuch des Naturrechts (1819), lançaram as bases teóricas para a compreensão da inexigibilidade da dívida pública em determinadas circunstâncias. O argumento era que, assim como o Estado detém o poder de tributar, ele também possui o poder de decidir sobre o destino dos recursos públicos e a origem de suas receitas. Esse poder inclui a capacidade de suspender pagamentos, seja através de uma moratória declarada, seja pelo adimplemento em moeda desvalorizada ou mesmo pela redução unilateral das taxas de juros sobre a dívida.

Em seu *Manual de Direito Natural*, o autor dedica um capítulo ao tema da dívida pública, onde faz uma distinção crucial entre as decisões tomadas pelo governo e aquelas tomadas pelos particulares. Ele sustenta que, ao Estado, cabe a responsabilidade de determinar como seus recursos serão utilizados, o que inclui decidir sobre a suspensão ou modificação dos pagamentos da dívida pública. Hugo enfatiza que essa competência estatal é uma expressão do poder soberano do Estado sobre suas finanças, colocando-o em uma posição única para avaliar o que é mais adequado para a coletividade em momentos de crise.

O autor argumenta ainda que a inadimplência estatal, manifestada por meio de práticas como a moratória, o pagamento em moeda desvalorizada ou a redução dos juros, não pode ser considerada ilegal *per se*. Ele defende que a avaliação da moralidade ou da prudência de tais medidas depende das circunstâncias específicas. Por exemplo, em situações de crise financeira grave, pode ser necessário para o Estado suspender temporariamente o pagamento de suas dívidas para evitar um colapso maior.

Essa posição desafia a visão tradicional de que o Estado deve, a todo custo, honrar suas obrigações financeiras, mesmo que isso implique sacrificar o bem-estar da população.

A discussão sobre a justiça na inadimplência estatal levanta uma questão fundamental: até que ponto é justo ou moralmente aceitável que o Estado imponha tributos cada vez mais pesados sobre o patrimônio do povo para cumprir suas obrigações financeiras com os credores?

Se, por um lado, um Estado que não honra suas dívidas pode ser visto como um mau exemplo, minando a confiança no sistema financeiro, por outro, o sacrifício excessivo do patrimônio privado em nome do pagamento da dívida pode ser considerado uma injustiça contra os próprios cidadãos que o Estado deveria proteger. Em última análise, a questão coloca em xeque a própria função do Estado como garantidor da justiça e do equilíbrio social, especialmente em tempos de crise financeira.

4. CRÍTICAS E AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Por Que Realizar uma Auditoria da Dívida?

Diversas investigações têm apontado irregularidades nos processos de endividamento de países que estavam sob regimes ditatoriais durante as décadas de 1970 e 1980. Esses regimes autoritários receberam forte apoio político e financeiro dos centros de poder financeiro global, influenciando inclusive as políticas econômicas implementadas, que priorizavam a produção em detrimento da distribuição de recursos. Após o término desses regimes ditatoriais, os países em desenvolvimento enfrentaram uma grave crise de dependência do capitalismo e foram submetidos às políticas de ajuste fiscal impostas principalmente pelas instituições financeiras multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, fortemente influenciadas pelas nações mais desenvolvidas e pelo sistema bancário internacional.

Consequentemente, as democracias emergentes herdaram um ônus financeiro significativo, que contribuiu em grande parte para as instabilidades econômicas subsequentes, desencadeando profundas crises políticas e sociais após o fim do autoritarismo político. Essa abordagem na gestão das finanças públicas também moldou o pensamento sobre a economia estatal, permanecendo influente até os dias atuais nos países que enfrentaram essas experiências (PIMENTEL, 2013).

De acordo com Fiori e Tavares (1993), cerca de 14 planos econômicos de ajuste foram implementados entre o início da crise e 1994, quando o Plano Real foi desenvolvido pela equipe econômica liderada por Fernando Henrique Cardoso (FHC). O sucesso do Plano Real estabilizou a economia brasileira e pavimentou o caminho para a eleição de FHC como presidente. Com a chegada ao poder, a equipe de FHC, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser Pereira, criou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) em 1995, um documento que estabeleceu diretrizes para a administração pública. Esse plano é visto como um marco no processo de implementação do neoliberalismo no Brasil, representando uma continuidade do projeto de reforma do Estado e consolidando as políticas de ajuste econômico que buscavam reduzir a intervenção estatal e promover a estabilidade fiscal no país.

Conforme explica Elaine Rosserri Behring (2018), os debates sobre a necessidade de um ajuste fiscal nos países emergentes tornaram-se recorrentes após o fim da ditadura militar, com destaque para a crise da dívida entre 1980 e 1982, que afetou diversos países da América Latina, levando muitos a buscar auxílio financeiro do Fundo Monetário Internacional (FMI)

Retornando ao tema da ditadura, a repressão na política desempenhou um papel crucial ao impedir que a criação de uma crescente dependência da economia nacional em relação às finanças globais fosse discutida publicamente. Conforme discutido no capítulo primeiro, durante a ditadura, a dívida pública funcionou como um mecanismo de concentração de riqueza, mesmo em períodos de alto crescimento do PIB.

A política econômica do regime, altamente concentradora de riqueza, proporcionava um apoio material significativo ao governo, permitindo-lhe garantir a lealdade das elites e de certos segmentos das classes médias. Estes grupos, cada um a sua maneira, exerciam domínio político sobre outros e utilizavam o Estado para manter e perpetuar sua própria dominação. Era evidente que determinados atores se beneficiavam das escolhas econômicas do regime, as quais eram alinhadas com princípios neoliberais e facilitadas pelo controle rígido sobre a sociedade civil. Isso abria espaço para a implementação de uma série de regulamentações "técnicas" pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional.

Apesar das evidências substanciais de uma relação corrupta entre bancos e funcionários do governo brasileiro, houve poucas tentativas institucionais de questionar os custos impostos ao setor público devido às políticas pelas quais o regime gerenciou as finanças do Estado. Isso ocorre mesmo considerando que os efeitos dessas políticas continuam presentes até hoje. Em relação ao endividamento, a influência da ditadura persiste e se renova.

A situação econômica do Brasil é marcada por um paradoxo inaceitável, como destaca Maria Lúcia Fatorelli (2023). Apesar de o país possuir um considerável montante de recursos em caixa e registrar recordes de arrecadação tributária, grande parte desses recursos é destinada ao pagamento dos gastos financeiros relacionados à dívida pública, sem trazer benefícios concretos para o desenvolvimento socioeconômico do país. Essa realidade se reflete na falta de recursos para áreas essenciais como saúde, educação, assistência social, entre outras.

A disparidade entre recursos abundantes destinados ao pagamento da dívida pública e a carência de investimentos em setores cruciais evidencia a urgência de uma auditoria da dívida pública brasileira. Tal auditoria seria essencial para investigar as origens e composição dessa dívida, garantindo que os recursos financeiros sejam alocados de maneira transparente e eficaz, visando o desenvolvimento econômico e social do país.

A realização de uma auditoria cidadã da dívida desempenha um papel crucial na promoção da transparência financeira de um país, pois permite uma análise minuciosa dos contratos, acordos e transações relacionados à dívida pública. Esse processo possibilita que a sociedade civil e especialistas identifiquem potenciais irregularidades, ilegalidades e até mesmo

esquemas de corrupção institucionalizados, conforme destacado por Maria Lúcia Fattorelli. Ao investigar a origem da dívida, a auditoria cidadã visa distinguir entre uma dívida legítima, que envolve contrapartidas claras e justificáveis, e aquilo que não é devido, podendo representar desvios de recursos públicos para o mercado financeiro.

4.2. Índícios da Necessidade de Auditoria da Dívida Pública

A administração da dívida pública representa um aspecto crucial da gestão governamental, influenciando diretamente a estabilidade econômica e o bem-estar da sociedade. Nesse contexto, a condução de uma auditoria abrangente se torna uma demanda urgente. No Brasil, diversos são os pontos que trazem à tona a necessária revisão criteriosa para garantir a transparência, a legalidade e a sustentabilidade da gestão da dívida pública.

4.2.1. As Operações Compromissadas

Inicialmente, tem-se as operações compromissadas, instrumentos de curto prazo realizados pelo Banco Central que desempenham um suposto papel crucial no controle da liquidez do mercado. No entanto, a falta de clareza e regulamentação nessas operações tem suscitado questionamentos sobre sua eficácia e impacto econômico, caracterizada por taxas de juros elevadas que beneficiam predominantemente os bancos, levanta preocupações sobre a equidade e a eficácia dessas medidas.

Conforme explicado por Pellegrini (2017), quando o Banco Central do Brasil (BCB) percebe que a liquidez na economia está baixa, o que pode levar à elevação da taxa básica de juros (Selic) acima da meta estabelecida, ele realiza operações de compra de títulos públicos com o compromisso de revendê-los para instituições financeiras. Essas operações são remuneradas com base na meta da Selic e têm os títulos públicos como garantia.

Por outro lado, quando a liquidez na economia é considerada alta, a Autoridade Monetária realiza operações de venda de títulos com o compromisso de recompra, tomando empréstimos do mercado e oferecendo como garantia os títulos públicos que possui. Isso permite ao BCB controlar a liquidez da economia, influenciando indiretamente a taxa de juros básica, a Selic, por meio da oferta de reservas no mercado monetário.

Segundo Paim (2016), a taxa de juros utilizada para remunerar as operações compromissadas tende a ficar próxima à Selic. Quando o BCB compra títulos, ele paga juros ligeiramente abaixo da Selic, enquanto ao vender, oferece juros um pouco acima dessa taxa.

Isso faz com que as taxas de juros praticadas no mercado interbancário se aproximem da taxa estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom), já que as operações compromissadas do BCB estão sempre disponíveis como uma alternativa para as instituições financeiras.

Para atender aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Tesouro emite títulos públicos que são incorporados à carteira do Banco Central para fins de política monetária. Portanto, o Tesouro Nacional emite títulos públicos com o objetivo de incluí-los na carteira de títulos do Banco Central, exclusivamente para suas operações de política monetária e cambial. Quando esses títulos vencem, o Tesouro os substitui por outros, garantindo assim o contínuo fornecimento de títulos à autoridade monetária e permitindo o controle da liquidez no sistema bancário.

Dois anos após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em maio de 2000, o Banco Central foi impedido de emitir títulos próprios. Essa medida foi tomada para evitar que o Banco Central financiasse o Tesouro, ou seja, que emitisse títulos para controlar o excesso de liquidez gerado por uma expansão fiscal. Como consequência, a política monetária passou a depender exclusivamente dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, que compõem o que é conhecido como a "carteira do BC". As operações compromissadas são realizadas com instituições financeiras, que recebem juros pré-fixados, com prazos que podem variar entre 1 e 180 dias.

Na prática, quando o Banco Central utiliza a dívida pública em suas operações de mercado, é como se o Tesouro Nacional estivesse colocando essa dívida no mercado. Esse é o argumento técnico que respalda a inclusão das operações compromissadas na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

Assim, as operações compromissadas consistem em transações de venda (ou compra) de títulos, com o compromisso de recompra (ou revenda) desses mesmos títulos em uma data posterior, anterior ou igual à data de vencimento original dos títulos, como explicado por Pellegrini (2017). Essas operações ocorrem entre instituições financeiras e o Banco Central, ou entre instituições financeiras e pessoas físicas e jurídicas em geral. A razão para realizar tais operações está relacionada à diferente situação de liquidez das partes envolvidas, ou seja, alguns têm falta de recursos e precisam de liquidez imediata, enquanto outros têm recursos em excesso e estão dispostos a oferecê-los.

O montante de recursos depositados ou investidos nos bancos pela sociedade deveria ser predominantemente direcionado para concessão de empréstimos a taxas de juros baixas ou

até mesmo negativas, como é comum em muitos países. Esses recursos seriam destinados a famílias, ao governo e a empresas que promovem a geração de empregos e renda, impulsionando assim a circulação de capital na economia.

No entanto, no contexto brasileiro, os bancos têm a prerrogativa de aplicar as mais elevadas taxas de juros de mercado do mundo, sem a necessidade de se preocupar com a inatividade dos recursos depositados, uma vez que contam com uma remuneração diária e garantida proporcionada pelo Banco Central. O excedente de caixa dos bancos é depositado no Banco Central, onde é remunerado com juros diários, impedindo assim a concessão de empréstimos à sociedade e contribuindo para o aumento das taxas de juros de mercado.

Sobre o tema, Rodrigo Avila (2023) dispõe:

Esse impacto negativo fica ainda mais agravado pela atuação do Banco Central com as Operações Compromissadas que enxugam atualmente cerca de R\$ 1,1 trilhão que sobra no caixa dos bancos, trocando essa sobra por títulos da dívida pública, que pagam os juros mais elevados do mundo. Ao mesmo tempo, tais operações provocam aumento da dívida pública sem contrapartida alguma; aumento da despesa pública com o pagamento dos juros diários aos bancos e, adicionalmente, esterilizam esse imenso volume de recursos que deveria estar irrigando a economia e gerando empregos, instituindo cenário de profunda escassez de recursos, o que acirra a elevação das taxas de juros de mercado. Estamos falando em R\$ 1,145 trilhão esterilizados no Banco Central, montante correspondente a 18% do PIB (de 2016), que gera imensa despesa pública para sua remuneração diária, aos juros mais elevados do planeta!

Em abril de 2015, de acordo com os dados da nota de política fiscal do BC, a carteira do Banco Central era composta por R\$ 1,1 trilhão em títulos do Tesouro, representando 19,9% do PIB, dos quais R\$ 849,8 bilhões (15,1% do PIB) estavam comprometidos em operações com prazo médio de 27 dias. Essa situação levanta a questão de por que a dívida pública possui um custo tão elevado e prazos tão curtos. A explicação não se restringe apenas ao desajuste fiscal primário, mas revela um problema mais amplo: estamos lidando com um equilíbrio econômico desfavorável

4.2.2. A Prescrição da Dívida Pública e o Plano Brady

Outro ponto de destaque que indica a necessidade de uma auditoria é a prescrição de dívidas. No contexto da dívida pública, a suspeita de renúncia à prescrição levanta sérias preocupações sobre a legalidade dos processos de cobrança e renegociação.

O Plano Brady, implementado em 1989, foi uma iniciativa criada por Nicholas F. Brady, então secretário do Tesouro dos Estados Unidos, como uma resposta à falha do Plano Baker de 1985. Seu objetivo era reestruturar o pagamento da dívida externa de países em desenvolvimento, como o Brasil, que enfrentavam dificuldades em cumprir com suas obrigações financeiras.

Na prática, o plano envolvia duas partes principais: de um lado, os países devedores, com dificuldades recorrentes para pagar suas dívidas externas, e do outro, investidores e credores, principalmente bancos. Como o acordo anterior já mostrava sinais de deterioração, o Plano Brady foi proposto como uma solução para reestruturar a dívida.

De acordo com Petrônio Portela (1994), entre 1989 e abril de 1994, sete países latino-americanos finalizaram acordos de redução de dívida externa no âmbito do Plano Brady: México, Costa Rica, Venezuela, Uruguai, Argentina, Brasil e República Dominicana.

No Plano Brady, a renegociação da dívida externa brasileira ocorreu sob o regime de moratória parcial. Segundo a Resolução n.º 1.838 do Conselho Monetário Nacional, o Brasil pagou apenas 30% dos juros devidos sobre a dívida durante a fase inicial da negociação. Um acordo preliminar com os bancos comerciais foi alcançado em 9 de julho de 1992, e as trocas ocorreram em abril de 1994. O pacote da dívida brasileira ofereceu diferentes opções aos credores, relacionadas à reestruturação da dívida.

O Plano Brady representou uma das mais significativas intervenções impostas pelos organismos internacionais a cerca de 20 países, a maioria dos quais simultaneamente, em 1994. Contudo, as análises realizadas por meio de auditorias oficiais no Equador e auditoria cidadã no Brasil revelaram que esse plano não resultou em nenhum influxo de recursos para os países envolvidos.

Segundo Edmar Bacha (1991), em seu estudo sobre o Plano Brady, o alívio financeiro oferecido pelos credores era, na maioria dos casos, insuficiente para justificar o interesse dos países devedores. Isso quer dizer que a redução direta do valor da dívida não era o maior atrativo do plano para esses países. Bacha argumenta que o verdadeiro valor do Plano Brady estava em seu efeito colateral, que foi a restauração da confiança dos credores em relação aos países devedores.

Ademais, o plano envolveu a conversão de dívidas pré-existentes, muitas das quais eram nulas ou prescritas, em sete tipos de títulos soberanos conhecidos como "Títulos Brady". A operação também implicou o pagamento de comissões, honorários advocatícios, taxas de

remuneração elevadas, capitalização de juros em atraso e outras penalidades, resultando em práticas como anatocismo e usura.

Após a implementação da transformação em 1994, tanto o montante da dívida quanto os pagamentos associados aumentaram, resultando em uma deterioração da situação econômica em muitos países. Isso levou o Fundo Monetário Internacional a exigir que os países iniciassem um processo de privatização das empresas estatais, com o objetivo de utilizar parte dos recursos obtidos para pagar a dívida. Iso Sendacz explica que:

Embora a adesão ao plano significasse uma redução de 25% da dívida, tal redução era fictícia, pois os títulos emitidos poderiam ser adquiridos entre 20 e 25% de seu valor nominal e, conseqüentemente, o lucro ultrapassou 50% com a reestruturação. (SENDACZ, 2022)

O autor explica aqui que os bancos que lideraram a operação do Plano Brady, como o Morgan e o Citibank, não apenas redigiram os contratos, mas também impuseram os seus termos. O processo de negociação não foi consensual e nem envolveu discussões com os representantes administrativos dos países envolvidos. Além disso, o poder legislativo desses países também não teve participação no acordo, limitando ainda mais a transparência e o controle interno sobre as decisões tomadas. Embora o plano tivesse algumas adaptações para as diferentes realidades econômicas dos países, ele foi implementado de forma relativamente uniforme para todos os que dele se beneficiaram.

O caso do Equador, no entanto, foi peculiar. A dívida equatoriana havia prescrito, ou seja, o prazo para sua cobrança legal havia expirado, e nenhuma ação judicial havia sido iniciada nos tribunais estrangeiros. No entanto, sob pressão dos credores, o governo equatoriano foi forçado a assinar um "Tolling Agreement", um acordo no qual o país renunciava aos seus direitos à prescrição. Com isso, a dívida voltou a ter validade legal, permitindo que o Equador participasse do Plano Brady. Essa manobra, orquestrada pelos credores, reativou dívidas que já não poderiam mais ser cobradas legalmente, forçando o Equador a reestruturar sua dívida e seguir os termos impostos pelo plano, como outros países latino-americanos.

No contexto do Brasil, a situação é igualmente complexa devido à prescrição da maior parte da dívida externa com os bancos privados internacionais. Isso significa que, na época da transformação em 1994, grande parte dessas dívidas já havia expirado legalmente, perdendo assim sua validade, conforme detalhado por Maria Lúcia Fatorelli (2021):

É fundamental compreender o processo histórico ilegítimo da dívida externa, porque toda aquela dívida externa obscura da ditadura (sem comprovação da maior parte de seu estoque, como mostrou a CPI) foi transferida, juntamente com dívidas do setor privado, para a responsabilidade do Banco Central na década de 80, e, na década de

90, apesar de graves suspeitas de prescrição dessa dívida externa junto a bancos privados internacionais, ela foi transformada em novos títulos, no questionável Plano Brady. E a partir daí, além da aceitação desses títulos Brady como moeda na insana privatização de empresas estatais, houve sucessivas transformações em dívida interna, de tal forma que essa dívida ilegítima vem impactando as contas públicas até hoje, e durante todos esses anos, a sangria de recursos para pagamento de juros tem sido imensa.

Em conclusão, a análise crítica da Dívida Pública Brasileira, especialmente à luz de experiências como o Plano Brady, destaca a urgente necessidade de uma auditoria detalhada e transparente. A prescrição de dívidas e a transformação desses passivos em novos instrumentos financeiros levantam sérias questões sobre a legalidade e a sustentabilidade das práticas adotadas

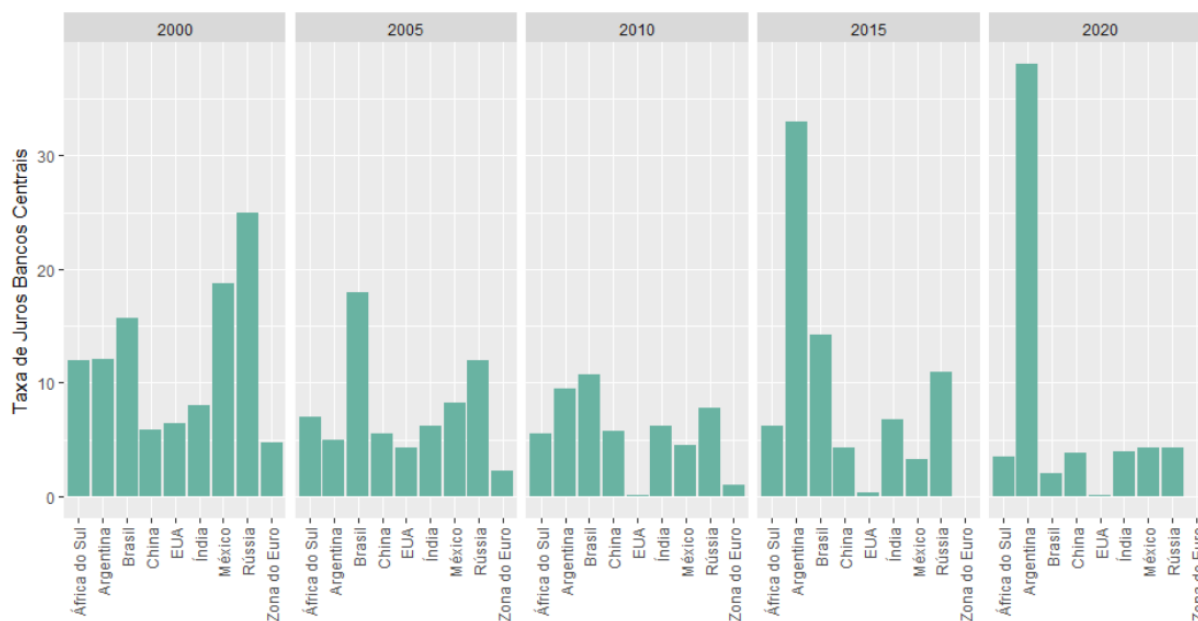
4.2.3. Os Juros Abusivos

Além disso, os altos custos com juros da dívida pública representam um ônus considerável para as finanças do Estado, especialmente em um contexto de taxas de juros elevadas. A influência exercida por instituições financeiras na definição dessas taxas suscita dúvidas sobre a transparência e a equidade desses processos.

A Taxa Selic, taxa básica de juros da economia brasileira, definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil, serve como referência para diversas operações financeiras, influenciando diretamente o custo do crédito, o rendimento de investimentos e a condução da política monetária do país. Atualmente, a taxa Selic, ainda que em movimento de baixa, é bastante elevada em comparação com outros países.

Conforme estudo apresentado por Maria Elvina, Moacir Carvalho e Raphael Fonseca (2022), o Brasil ganha destaque quando comparado com outros países no tangente à taxa de juros, tendo valores discrepantes em relação às economias em desenvolvimento, conforme Gráfico 4:

Gráfico 4: Comparativo Taxa de Juros



Fonte: Maria Elvina, Moacir Carvalho e Raphael Fonseca (2022)

A alta taxa de juros tem impactos significativos na economia, afetando desde o custo do endividamento público até o acesso ao crédito para empresas e consumidores. O elevado patamar da Selic pode desencorajar investimentos produtivos, dificultar o crescimento econômico e contribuir para a manutenção de uma dívida pública elevada.

Como explica Yoshiaki Nakano (2005), no Brasil, o Banco Central determina a taxa de juros Selic, que remunera tanto os títulos da dívida pública quanto as sobras de caixa dos bancos nas operações de mercado aberto. Isso significa que a mesma taxa usada para operações de curtíssimo prazo (over-Selic) também remunera títulos públicos de longo prazo. A taxa Selic funciona como um piso, pois estabelece o retorno mínimo que o mercado espera para investimentos de curtíssimo prazo. Como a Selic remunera os títulos de curto prazo e é aplicada de forma diária, os investidores preferem aplicar seus recursos em instrumentos pós-fixados e de curtíssimo prazo.

O autor explica que devido à remuneração dos títulos de curto prazo pela Selic, o Tesouro Nacional enfrenta dificuldades para emitir títulos de longo prazo. Para atrair investidores para esses títulos, o Tesouro teria que oferecer um prêmio (ou seja, pagar juros ainda mais altos) para competir com a Selic, que já é elevada. Isso cria uma "armadilha": com uma Selic alta, o governo não consegue alongar o perfil da dívida pública, ficando preso à emissão de títulos de curto prazo, o que aumenta a pressão por mais pagamentos de juros. Em condições normais, a curva de juros de um país tende a ser ascendente, ou seja, as taxas de longo prazo são mais altas do que as de curto prazo, já que o risco associado a um prazo maior

é maior. No entanto, no Brasil, o oposto acontece: a taxa de curtíssimo prazo (Selic) é mais alta do que a de longo prazo, o que desincentiva ainda mais os investimentos em títulos de longo prazo.

Títulos de dívida com taxa de juros pré-fixada (ou seja, cujo retorno é determinado no momento da emissão) são atraentes principalmente para especuladores. Eles apostam que a taxa de juros futura vai cair, o que lhes permitirá obter lucros, já que adquiriram os títulos a uma taxa fixa mais alta do que a Selic ou o CDI.

Ademais, de acordo com Vinicius Pereira (2023), uma parcela significativa da dívida pública está vinculada diretamente à taxa Selic, o que contribui para o alto custo dos juros. Em números, cerca de um terço da dívida pública total, que atingiu R\$ 5,9 trilhões em maio de 2023, está indexada à Selic.

Yoshiaki desenvolve que a segunda anomalia está relacionada aos efeitos perversos e à eficácia limitada da política monetária. Quando o Banco Central deseja conter a demanda, ele eleva as taxas de juros a níveis extremamente altos, o que faz com que os bancos reduzam a oferta de crédito devido ao aumento do risco de inadimplência. Esse fenômeno é explicado pelos conceitos de risco moral e seleção adversa. Em termos simples, o lucro dos bancos aumenta à medida que a taxa de juros sobe, até que atinja um ponto crítico, onde começa a diminuir devido ao aumento da inadimplência. Esse ponto crítico parece estar em torno de uma taxa Selic superior a 20%.

Somente quando a Selic ultrapassa esse patamar ocorre uma contração significativa no crédito e na atividade econômica. Isso significa que, no Brasil, a política monetária se transmite de forma anômala. Quando as taxas de juros sobem, os detentores de títulos da dívida pública se beneficiam, já que eles recebem mais pagamentos de juros, o que paradoxalmente estimula a demanda ao invés de conter a economia.

Além das repercussões diretas, Flávio Tonelli Vaz, economista da Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), ressalta que o ônus dos juros se estende ainda mais, ampliando-se em proporções quando contrastado com a totalidade da produção nacional.

Entre 2018 e 2020, os juros nominais de dívida ficaram em média em R\$ 353 bilhões, segundo dados do BC. Em 2021, quando a Selic começou a subir, a conta de juros passou para R\$ 448 bilhões. Já em 2022, com os juros em 13,75%, já foi R\$ 586 bilhões

Em termos de PIB, no primeiro triênio ele representou 4,83% do PIB, passando para 5% no ano seguinte e para 6% do PIB no ano passado. Então os juros impactam muito mais do que somente os títulos que estão indexados na Selic. (apud PEREIRA, 2023)

Os valores exorbitantes dos custos com juros da dívida pública revelam um cenário complexo e desafiador para as finanças do Estado brasileiro. Em um contexto de taxas de juros elevadas, o ônus gerado por esses encargos representa um peso considerável, comprometendo não apenas a capacidade de investimento do governo, mas afetando diretamente a própria dinâmica econômica do país.

4.3. Aspectos Legais que Devem Ser Considerados pela Auditoria da Dívida Pública

Na auditoria da dívida pública, diversos aspectos legais devem ser considerados para avaliar a legalidade e legitimidade das transações que resultaram na contração dos débitos. A análise deve abranger desde a origem do processo, incluindo os termos legais, financeiros e econômicos dos contratos, acordos e emissão de títulos. Além das leis nacionais, é importante considerar também os princípios do Direito Internacional Público, bem como pactos e convenções internacionais relevantes que possam influenciar a legalidade das transações de dívida pública.

Em maio de 2021, a Organização das Nações Unidas publicou um manual sobre "Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal", com o objetivo de reforçar a necessidade de respeito e garantia dos Direitos Humanos, propondo diretrizes a serem observadas na formulação de políticas fiscais. No documento, destaca-se que a política fiscal é um meio para garantir direitos, especialmente diante de crises climáticas, econômicas ou sanitárias, sendo o Estado obrigado a agir com devida diligência, fortalecendo sua capacidade de conduzir a agenda fiscal, fornecendo serviços públicos universais que reduzam as desigualdades sociais, além de encorajar os setores internos a respeitar os Direitos Humanos, independentemente da ocasião.

Para Marco Antônio Lima da Cruz Filho (2022), a Administração Pública tem a obrigação de garantir um mecanismo fiscal socialmente justo, no qual o sistema tributário "promova a igualdade substantiva e que toda pessoa cumpra com seu dever de pagar impostos de acordo com sua capacidade", além de priorizar medidas de gasto público baseadas nos princípios de igualdade, legalidade e eficiência. Indica-se, para tanto, a gestão cuidadosa da dívida pública, garantindo que as decisões sobre a mencionada dívida não se oponham ou inviabilizem a aplicação dos Direitos Humanos.

No direito brasileiro, Maria Lúcia Fatorelli (2023) aborda alguns princípios gerais do direito que fundamentam uma auditoria da Dívida Pública. Acerca do princípio da legalidade, a auditoria deve verificar se a dívida foi contraída de acordo com as leis e regulamentos

aplicáveis, examinando se os contratos de dívida respeitam as normas legais do país devedor, incluindo a legislação sobre contratação pública, orçamento e finanças públicas.

Acerca do Direito à Soberania, a auditoria deve respeitar o direito dos países de tomarem decisões financeiras de forma independente e sem interferência externa. Isso implica garantir que os termos e condições dos contratos de dívida não violem a soberania econômica e política dos países devedores. Sobre o Direito ao Desenvolvimento, a auditoria deve avaliar se os recursos provenientes da dívida foram utilizados de forma eficaz para promover o desenvolvimento econômico e social do país devedor. Isso implica analisar se os projetos financiados pela dívida contribuíram para reduzir a pobreza, melhorar os serviços públicos e promover o crescimento econômico sustentável.

No Princípio da Razoabilidade, a auditoria deve verificar se os termos e condições dos contratos de dívida são razoáveis e proporcionais aos benefícios recebidos pelos credores, implicando em garantir que os juros, taxas e outros encargos relacionados à dívida sejam justos e não excedam a capacidade de pagamento do país devedor. Ademais, a auditoria deve avaliar se os contratos de dívida incluem uma cláusula *rebus sic stantibus*, que permite a revisão dos termos e condições da dívida em caso de mudanças significativas nas circunstâncias econômicas, políticas ou sociais. Isso implica garantir que o país devedor possa renegociar os termos da dívida se as condições originais se tornarem injustas ou insustentáveis.

A administração pública tem a responsabilidade de garantir um sistema tributário socialmente justo, baseado nos princípios de igualdade, legalidade e eficiência, priorizando medidas de gasto público que não comprometam a aplicação dos Direitos Humanos. Nesse sentido, uma auditoria da dívida pública deve garantir a conformidade com os princípios legais, especialmente os relacionados à legalidade, soberania, desenvolvimento e razoabilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da análise sobre a necessidade de uma auditoria da dívida pública brasileira, foi possível constatar a relevância e a urgência desse processo para garantir a transparência, legalidade e sustentabilidade na gestão dos recursos financeiros do país.

O trabalho abordou a questão da dívida pública brasileira, seus impactos na sustentabilidade financeira do país e a necessidade premente de uma revisão minuciosa por meio de uma auditoria. A relevância desse tema reside na sua importância para a estabilidade econômica e para o desenvolvimento do Brasil com o objetivo de promover uma maior responsabilidade fiscal, sem comprometer os investimentos em serviços públicos essenciais para a população.

O ciclo de endividamento ainda é alimentado pela reinvestimento dos bancos em títulos públicos, que são as operações compromissadas, bem como pela própria concessão de privilégios tributários aos mais ricos, reduzindo a capacidade financeira do governo. Na mesma linha, o Teto de Gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional 95, restringe os gastos públicos, limitando o crescimento das despesas sociais e direcionando recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Por sua vez, o Novo Arcabouço Fiscal, representado pela Lei Complementar 200/2023, mantém essa lógica ao estabelecer um regime fiscal sustentável que prioriza o superávit primário e restringe os investimentos em políticas públicas.

Essa abordagem restritiva dos gastos públicos acaba por negligenciar as necessidades da população, agravando as desigualdades sociais e comprometendo o desenvolvimento socioeconômico do país. Além disso, a manutenção dos privilégios do Sistema da Dívida, que direciona boa parte dos ganhos públicos para esse sistema, em detrimento dos investimentos em políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico

A análise detalhada da legislação, da doutrina especializada e dos dados disponíveis permitiu uma compreensão mais aprofundada da questão da dívida pública brasileira, evidenciando a importância de uma auditoria completa para garantir a transparência e a legalidade na gestão da dívida. Foi possível identificar possíveis irregularidades e pontos de atenção na gestão da dívida, bem como os impactos econômicos e sociais decorrentes do crescimento descontrolado.

Em suma, a análise detalhada da dívida pública brasileira revela uma realidade preocupante e urgente. A perpetuação do ciclo de endividamento, aliada aos privilégios

concedidos ao sistema financeiro e às políticas fiscais restritivas, resulta em graves consequências para o país. A negligência das necessidades da população em prol do pagamento de juros e amortizações compromete o desenvolvimento socioeconômico, aprofunda as desigualdades sociais e mina a capacidade de investimento em serviços públicos essenciais. A auditoria completa da dívida pública torna-se, portanto, uma necessidade inadiável para assegurar transparência, legalidade e sustentabilidade na gestão dos recursos financeiros do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 177.
- ASSIS RIBEIRO, CARLOS JOSÉ DE (1972). **O Crédito Público no Brasil** – Teoria e Prática, Rio de Janeiro: FGV.
- ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito Público e Responsabilidade Fiscal**. Nuria Fabris, 2007.
- AFONSO, José. **Dívida Pública no Brasil: Diferentes Medidas e Significados**. Joaçaba, v. 18, n. 2, p. 309-320, maio/ago. 2017
- ATALIBA, Geraldo. Empréstimos públicos e seu regime jurídico. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1973
- BEHRING, ELAINE ROSSETTI. Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.
- BRAGA, J; SERRANO, F. Política fiscal para o planejamento do crescimento. **Jornal dos Economistas**. Rio de Janeiro, mar. 2017. Disponível em: < <http://www.corecon-rj.org.br/jornal.php?a=2022>>
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>
- BRASIL. Presidente: (2002-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Pronunciamento à nação do Presidente da República sobre o pagamento da dívida com o FMI**. Brasília, 16 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/16-01-2006-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-cadeia-de-radio-e-tv-sobre-o-pagamento-da-divida-com-o-fmi-1>>.
- DA CRUZ FILHO, Marco. Dívida Pública e Efetivação dos Direitos Humanos no Brasil. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 9, n. 09, p. 220-236, 2022.
- DECCACHE, David. A dívida pública é o problema? **Jornal dos Economistas**. Rio de Janeiro, mar. 2017. Disponível em: < <http://www.corecon-rj.org.br/jornal.php?a=2022>>
- ELVINA, Maria; CARVALHO, Moacir; FONSECA, Raphael. Poupança e Taxa de Juros como Redutores Crescimento Economia Brasileira. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.
- FATORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: experiências e métodos**. Brasília: Inove, 2013.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Brasil: Novo Arcabouço Fiscal mantém Teto de Gastos Sociais para privilegiar Gastos com o Sistema da Dívida–CADTM**. 2024.

FATTORELLI, Maria Lucia, e Rodrigo Ávila. "**Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021.**" Auditoria Cidadã da dívida 15 (2022).

FATTORELLI, Maria Lucia. **O agronegócio e a dívida pública**. 2021.

FERREIRA, P. **O impacto do superávit primário no financiamento federal da educação básica no país: 1999-2014**: Como garantir a educação pública de qualidade para todos?. Tese (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.

FURUGUEM, A. Superávit primário, indicador não confiável. **Revista Conjuntura Econômica**. Vol 68, nº 12, p. 15-17, dez. 2014.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIAMBIAGI, F. Teto de gastos: o que aconteceu depois de 2016? **Revista Conjuntura Econômica**. Vol 74, nº 10, p. 26-30, out. 2020.

GARCIA, Renato Vaz; CASAGRANDE, Elton Eustaquio. Dívida Pública, Déficit Público e Arrecadação no Brasil: uma análise da tensão institucional (1995 a 2007). **Análise Econômica**, v. 27, n. 51, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal**: Lei Complementar nº 101/2000 comentada e legislação correlata anotada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

LIMA, Rodrigo Medeiro. **O Controle Quantitativo da Dívida Pública Federal no Estado Democrático de Direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

LOCHAGIN, G. **Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública**. Tese (Doutorado em Direito - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

MACHADO SEGUNDO, H. B. Nota de atualização. In: BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MARIANO, C. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MENEZES, Priscila Emanuele Falcão de Oliveira et al. **Dívida pública e responsabilidade social do estado**: recentralizando a dignidade da pessoa humana no orçamento público na busca pelo desenvolvimento. 2020.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 472-494, Set. 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

NAKANO, Yoshiaki. O regime monetário, a dívida pública e a alta taxa de juros. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 59, n. 11, p. 10-12, 2005.

NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. **Revista de Economia Política**. vol. 35, nº 3, p. 426-443, jul./set. 2015.

NOCE, U;CLARK G. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada.. **Revista Estudos Institucionais**. vol 3, n. 2, p. 1217-1244. dez, 2017.

OREIRO, J.; SISCO, J. e PAULA, LF. **Controle da Dívida Pública e Política Fiscal**: uma alternativa para o crescimento auto-sustentado da economia brasileira.in Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Organizadores SISCO, J; OREIRO, José Luiz, PAULA, Luiz Fernando de. Barueri, SP: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PELLEGRINI, J.A. **As operações compromissadas do Banco Central**. Brasília: Instituição Fiscal Independente - Estudo Especial nº 3, 2017

PEREIRA, V. **Juros altos no Brasil podem custar até R\$ 182 bilhões a mais por ano ao país**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/juros-altos-no-brasil-podem-custar-ate-r-182-bilhoes-a-mais-por-ano-aos-pais/>>.

POCHMANN, M. Entenda o que é teto de gastos e o porquê é ruim para os pobres e bom para os ricos. **SINERGIA CUT**, nov. 2022.

PORTELLA FILHO, Petrônio. Plano Brady: da retórica à realidade. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 24, n. 1, p. 55-105, 1994.

SAVIGNY, F. **Das Obligationenrecht**. Berlim: Veit und Comp., 1853, p. 109-110.

SISCO, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo/Fundação Rosa Luxemburgo, 2007.

SILVA, Anderson. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. In: CARVALHO, Lena; MEDEIROS, Otávio. **Dívida pública**: A experiência brasileira. 1 ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

VITALI, J.B. GLATTFELDER, S. BATTISTON. **The network of global corporate control**, PLoS ONE (2011).

TABAK, Benjamin. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Distrito Federal, n.205, p. 321-345, jan./mar. 2015.

TAVARES; FIORI, José Luís. **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.