

FORMAÇÃO HISTÓRICA DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA **HISTORICAL FORMATION OF THE BRAZILIAN PUBLIC DEBT**

Henrique Sartori de Almeida Prado¹

Paulo César Nunes da Silva²

Samuel Menino³

Data de submissão: 4 de junho de 2022

RESUMO: O estudo do Direito Financeiro ganhou relevância dentro das ciências jurídicas. Diariamente encontram-se manchetes e matérias jornalísticas veiculadas pelos grandes meios de comunicação que destacam a fragilidade de nossas contas públicas, o excesso de gastos e a diminuição da arrecadação. Pode se dizer que a dívida pública foi esquecida no âmbito dos estudos da dogmática financeira, em verdade a própria disciplina financeira recebeu, globalmente considerada, uma atenção reduzida entre os estudiosos e acadêmicos ao longo de todo o século XX. As inquietações contemporâneas que suscitaram uma maior compreensão da dívida pública e um estudo mais aprofundado dos seus conceitos, origem e natureza jurídica. As reformas previdenciárias e tributárias são constantemente questionadas e debatidas pelos legisladores e instituições da sociedade civil, sendo vistas como imprescindíveis para a regularização das contas públicas e diminuição do déficit orçamentário. Entretanto, nenhuma reforma legislativa isoladamente pensada pode mudar a cultura de desperdício e de péssima aplicação dos recursos públicos. O gasto público brasileiro é de baixo rendimento, propiciando pouco retorno à sociedade. A dívida pública aumenta ano a ano e o máximo que o Estado Brasileiro consegue fazer é pagar os juros e postergar o pagamento do principal. Em anos anteriores houve a troca da origem da dívida, instituições bancárias nacionais adquiriram a dívida estatal perante organismos internacionais. Tais medidas são questionadas e estudadas em razão da sua

¹ Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL-UNB) e Bacharel em Direito pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal. Foi Ministro da Educação Substituto (MEC), Secretário-Executivo do Ministério da Educação (SE/MEC), Secretário Nacional de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) e Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Educação (CNE-MEC). Recebeu a comenda, no grau de Grande Oficial da Ordem Nacional do Mérito Educativo, condecoração da Presidência da República Federativa do Brasil. Ex- Chanceler do Grupo Estácio. Foi Secretário de Governo e Gestão Estratégica do município de Dourados - MS. Professor adjunto da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD (Licenciado - TIP). Atualmente é Conselheiro Nacional de Educação e membro da Câmara de Educação Superior do CNE/MEC. E-mail: hsartori@gmail.com

² Graduado em Direito pela Universidade Católica de Goiás (2004). Pós-Graduado em Ciências Jurídicas, Especialização em Direito do Trabalho, Processo Trabalho e Previdência Social com Docência Universitária, pela Universidade Cândido Mendes - RJ. Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Atualmente é concursado - Tribunal Regional do Trabalho 23ª Região, exercendo a função de Juiz do Trabalho Substituto. E-mail: paulocesardourados@hotmail.com

³ Atua na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos. E-mail: samuellenino13@gmail.com

efetiva existência como uma medida eficiente, de interesse público e que reflitam o interesse brasileiro.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Dívida Pública. Austeridade. Crescimento.

ABSTRACT: The study of Financial Law has gained relevance within the legal sciences. Daily there are headlines and journalistic articles published by the major media that highlight the fragility of our public accounts, excess spending, and the decrease in revenue. It can be said that the public debt was forgotten in the scope of the studies of financial dogmatics, in fact the financial discipline itself received, globally considered, a reduced attention among scholars and academics throughout the 20th century. Contemporary concerns that give rise to a greater understanding of public debt and a more in-depth study of its concepts, origin and legal nature. Social security and tax reforms are constantly questioned by legislators and civil society institutions, being seen as essential for the regularization of public accounts and an increase in the budget deficit. However, no legislative reform thought in isolation can change the culture of waste and bad application of public resources. Brazilian public spending is low-income, providing little return to society. Public debt increases year by year and the most that the Brazilian State can do is pay interest and postpone payment of principal. In previous years there was a change in the origin of the debt, national banking institutions acquired the state debt before international organizations. Such measures are questioned and studied due to their effective existence as an efficient measure, in the public interest and that reflect the Brazilian interest.

Keywords: Financial Law. Public debt. Austerity. Growth.

INTRODUÇÃO

O estudo da dívida pública é complexo e recente na doutrina financista nacional. Sua análise e relevância na disciplina jurídica do Direito Financeiro têm ganhado espaço em razão da crescente preocupação popular e política quanto à insolvência dos entes federados, e a crise econômica e fiscal que se instalou no país nos últimos anos só agravou tais preocupações.

Muito ainda tem que ser discutido e estudado para se chegar a um ponto de convergência entre o gasto público em uma sociedade democrática comprometida com os direitos humanos e sociais e o equilíbrio fiscal e financeiro, quais os limites de endividamento mesmo se contraídos para a promoção da igualdade e investimento público. Os controles do déficit público e da dívida estatal devem ser preocupação de primeira ordem de qualquer gestor público.

A análise da dívida pública implica na compreensão de sua origem e formação no transcurso dos anos, no Brasil a dívida surge no período colonial e nos acompanha na pós-independência, tanto no regime monárquico quanto no republicano, as sucessivas crises econômicas e os constantes projetos nacionais elevaram o endividamento com o passar das décadas. Frequentemente o Estado brasileiro recorre a instituições de crédito para o custeio de grandes obras ou mesmo manutenção da máquina estatal.

O conhecimento dos ciclos históricos e econômicos nacionais são imprescindíveis para o entendimento da formação da dívida pública brasileira. Ademais, a legislação financeira, principalmente aquela referente ao endividamento do estado, surge como uma resposta a malversação dos recursos públicos, portanto, a análise histórica permite até a compreensão da evolução e construção da dívida e das necessidades sociais que movem a ciência jurídica e a doutrina de direito público.

Antes da formação dos estados nacionais a dinâmica dos empréstimos públicos era bem diferente da atual, na maioria dos casos o devedor era a própria pessoal do governante, as garantias eram as mais diversas desde os bens da coroa até o resgate de príncipes. A desvinculação do patrimônio do governante com o patrimônio do estado (Tesouro Público) é bastante recente, tendo despontado a partir do século XVII, sendo este um marco histórico importante no estudo da dívida pública. A partir de então o crédito público passava a ser compreendido como um meio para o financiamento das despesas dos governos.

A forma de contratação, a legislação aplicável e a dinâmica dos empréstimos, amortização e uso dos recursos variam muito conforme o regime de governo adotado por aquela sociedade objeto de estudo. O melhor modo de estudar a formação e construção da dívida pública brasileira é dividindo a análise histórica em dois momentos distintos, quais sejam, o período monárquico compreendido entre os anos de 1822 a 1889 e o período republicano compreendido entre 1889 a 1988.

De 1988, data de promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, até os dias atuais, para fins deste estudo, serão compreendidos como o estágio atual das finanças públicas e da dívida e não adentram no exame histórico.

1 FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL IMPÉRIO (1822-1889)

A primeira escrituração da dívida pública em solo brasileiro se deu no governo do vice-rei Luiz de Vasconcelos e Souza⁴, sendo constatado ao final de seu governo um crescente aumento da dívida em razão da contratação de tropas, despesas com soldo e gêneros alimentícios, necessários para proteção do escoamento dos minérios e contenção dos conflitos nas regiões mineradoras.

⁴ Vice-rei do Brasil de 1778 a 1790, período de exploração do ouro e outros minérios na região das minas gerais. Ciclo econômico do ouro, no final do seu governo estourou a inconfidência mineira.

As dívidas já existentes e as contraídas naquele período só foram consolidadas e tiveram início de liquidação na regência de Dom João VI, que em diversos momentos expediu alvarás e cartas régias para apresentação pelos credores dos débitos existentes, as dívidas passaram a ser classificadas e foi estabelecido o ano de 1797 como divisor entre dívidas antigas e novas.

No período colonial o momento histórico mais importante para o estudo da dívida pública sua origem e formação é o da vinda da família real para o Brasil, o déficit neste período intensificou-se excessivamente. Com a vinda da Corte numa mudança às pressas da Europa para as Américas, os gastos para manutenção dos súditos, obras públicas para urbanização da nova capital, cidade do Rio de Janeiro, e os soldos da armada e do exército impulsionaram o endividamento, este período foi de rombo nas contas públicas. No interessante trabalho técnico intitulado “Dívida pública: a experiência brasileira⁵”, de organização dos especialistas da Secretaria do Tesouro Nacional, consta a seguinte descrição daquele período:

A despeito desses avanços, os déficits intensificaram-se entre 1808 e 1821, período no qual D. João VI se estabeleceu no Brasil com sua Corte, enquanto tropas de Napoleão ocupavam Portugal. As despesas, dentre outras, para manutenção de seus súditos e, principalmente, para subsidiar o exército português eram vultosas e os recursos para financiá-las bastante limitados, já que não se podia contar com auxílio financeiro de Portugal. (BRASIL, 2009, p. 36)

Com a volta da família real para Portugal em 1821 a “província” brasileira ficou completamente em ruínas quanto a despesas e receitas, a dívida pública já alcançava patamares colossais, para piorar toda a situação a maioria da moeda corrente fora levada pela coroa para a Europa. Dom Pedro I ao declarar a independência e assumir o governo do recém criado Império do Brasil, iniciou a atividade governamental já com um passivo muito maior que os ativos e um débito impagável com base nas receitas captadas naquele período.

Mesmo com a independência os gastos públicos só aumentavam, era necessário armas e tropas para enfrentar as revoltas e resistências internas ao governo do Imperador. A criação de toda uma estrutura política de nação também não era sem custos, vários empréstimos foram contraídos nas décadas de 20 e 30 do século XIX.

A história da independência e os primeiros anos do Brasil como estado soberano são de grande relevância para o estudo da dívida pública, muitas das práticas de reestruturação da dívida e institucionalização do passivo aplicadas mesmo nos dias atuais foram aprendidas naquele momento. Veja se a rica análise histórica abaixo:

⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília, DF, 2009.

As dificuldades financeiras enfrentadas pelo Brasil no período que antecedeu à sua independência, aliadas às demandas naturais para a consolidação de um país em seus primeiros anos de independência, formavam um contexto desafiador. Diante desses problemas, a história da dívida pública brasileira no Império tornou-se rica em vários aspectos: criou-se a primeira agência de administração da dívida pública, institucionalizou-se a dívida interna, os mecanismos e os instrumentos de financiamento foram ampliados e realizaram-se operações de reestruturação de dívida (as chamadas operações de gestão de passivo), que em muito se assemelham a operações feitas nos tempos atuais. (BRASIL, 2009, p. 37)

Os organizadores⁶ destacam ainda que apesar dos contratempos vividos no pós-independência o Brasil se destacava no contexto das nações latino-americanas, sendo um dos poucos a cumprir com as obrigações financeiras assumidas e arcar com os pagamentos e parcelamentos das dívidas interna e externa. A maioria dos Estados americanos naquela época simplesmente aplicavam o default em seus credores.

Nos primeiros anos de governo o Imperador Dom Pedro I criou uma comissão para promover a apuração e institucionalização da dívida pública interna aos moldes daquela anteriormente criada por Dom João VI. “Pela primeira vez na história do país executava-se uma medida com a finalidade de institucionalizar a dívida pública interna, dar-lhe caráter de dívida nacional, pela qual toda a Nação é responsável, desvinculando-a do caráter de dívida pessoal do governante” (NETO, 1980).

O resultado dos trabalhos desta comissão de apuração e institucionalização da dívida pública foi a promulgação da Lei 15 de novembro de 1827⁷, sendo essa peça normativa a pedra fundamental do crédito público no Brasil e do sistema de gerenciamento da dívida pública federal.

A referida norma promoveu o reconhecimento da dívida pública existente, criando critérios objetivos para aferição e prescrição dos créditos e dispôs um conjunto de regras para regulamentação da dívida pública e endividamento. Outra questão relevante foi a instauração do “Grande Livro da Dívida do Brasil”, o qual registrava todos os débitos federais devidos e continha os livros auxiliares, os quais consolidavam as dívidas e empréstimos das províncias. Foi um primeiro passo para uma racionalização da dívida pública e sua transparência para os poderes e sociedade civil. Segue artigos da Lei 15 de novembro de 1827, quanto ao reconhecimento das dívidas:

⁶ Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho e Otavio Ladeira de Medeiros são os organizadores do livro técnico “DÍVIDA PÚBLICA: A Experiência Brasileira”, obra fundamental para a compreensão deste tema.

⁷ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38438-15-novembro-1827-566772-publicacaooriginal-90262-pl.html. Acesso em: 11 mai. 2022.

Art 1º Reconhecem-se como dívida publica:

1º Todas as dividas de qualquer natureza, origem, ou classe constantes de títulos verídicos, e legares, contrahidas pelo Governo, assim no Imperio, como fora delle, até ao fim do anno de 1826, á excepção daquellasm que se acharem prescriptas pelo alvará de 9 de Maio de 1810.

2º Todos os juros vencidos, e não pagos de quaesquer das referidas dividas, que pela natureza dos seus contractos os venciam. A dívida contrahida no Imperio será designada pelo titulo de - Dívida interna -, e a contrahida fora delle será denominada - Dívida externa.

Art 2º O Governo fará liquidar immediatamente, assim nesta Côrte, como nas provincias toda aquella parte da dívida interna, que não estiver ainda, e apresentará á Camara dos deputados na primeira sessão a conta da que estiver liquidada até então, com especifica, e impreterivel menção do quanto se dever ao Banco no fim do corrente anno.

É possível observar pelo teor da norma uma divisão inicial entre dívida interna e externa, e a delimitação dos títulos prescritos com base no alvará de 9 de maio de 1810 expedido pelo então Príncipe Regente Dom João VI. O sistema de registro da dívida em livro e auxiliares foi baseado no sistema contábil financeiro adotada pelo Império Britânico naquele período. Segue o dispositivo:

Art 6º Todos os títulos da dívida publica reconhecida pela presente lei, serão inscriptos neste grande livro; e em cada um dos seus auxiliares inscrever-se-hão sómente os títulos da dívida particular da respectiva provincia.

Por fim, a Lei 15 de novembro de 1827 foi inovadora ao criar uma Caixa de Amortização destinada ao controle dos pagamentos dos juros sobre as dívidas contraídas por empréstimos e aquelas por emissão de títulos, competia a esta organizar os pagamentos e numerários, tanto os federais quanto os provinciais, estes últimos por meio de uma Caixa de Amortização filial complementar a de âmbito federal.

Art 40º Fica instituida, e creada uma Caixa de Amortização exclusivamente destinada a pagar os capitaes, e juros de qualquer dívida publica, fundada por lei.

Art 41º Esta caixa será independente do Thesouro Publico, e administrada por uma Junta composta do Ministro e Secretario de Estado dos negocios da Fazenda, como Presidente, de cinco capitalistas nacionaes, e do Inspector Geral da Caixa.

Art 52º Nas provincias do Imperio em que houver emissão das apólices creadas, estabelecer-se-ha uma Caixa Filial de Amortização, por onde sejam pagos os Juros, e capitaes somente das apólices alli emittidas.

Art 53º As Caixas Filias serão administradas por uma Junta composta do Presidente da provincia, do Thesoureiro Geral, e do Escrivão da Junta da Fazenda. Haverá um Escriptuario, se fôr necessario, nomeado pela Junta da Administração da Caixa.

A citada lei é um marco divisório doutrinário e legislativo quanto à estruturação da dívida pública e os procedimentos de contratação de crédito público pelo Estado, trouxe inúmeros avanços e para a época foi uma legislação bastante inovadora e progressista, dando

início a história da dívida interna fundada em solo pátrio. A superação desta norma só viria a ocorrer mais de cem anos depois de sua promulgação, quando da criação de uma superintendência que se tornaria o embrião do Banco Central do Brasil.

Para fins históricos e jurídicos a Caixa de Amortização foi a primeira instituição para administração da dívida pública brasileira.

No curso da história da primeira metade do Império do Brasil a dívida pública seguiu um crescente geométrico muito em razão do aumento da complexidade da organização estatal e social da recente nação, conforme o Estado brasileiro amadurecia a emissão de títulos públicos para capitalização de recursos para financiamento de obras e despesas com a máquina governamental crescia exponencialmente. Neste período a dívida pública interna predominou sobre os créditos captados no exterior.

As décadas de 1860 e 1870 foram o momento de grande endividamento do Estado brasileiro no século XIX, naquele tempo se travava a Guerra do Paraguai na região do Rio Prata, conflito que custou caro ao então governo brasileiro, empréstimos elevados contraídos para a formação de um exército regular e uma armada efetiva.

Percebe-se ainda no período monárquico uma prática que continua até os dias atuais no que se refere ao endividamento do Estado brasileiro, qual seja, o default via cancelamento da amortização das dívidas e juros, seguido da contratação de novos empréstimos. Por se tratar de um Estado-nação monárquico as despesas sujeitas a custeio pelos créditos variavam consideravelmente daqueles propriamente ditos de uma república. Os modos de contratação e as garantias também o eram ligeiramente diferentes.

Quando se estuda a dívida pública, no geral o próprio estudo do Direito Financeiro, importa em uma compreensão clara e coesa do regime de governo adotado naquela sociedade pelo estudioso da disciplina. Em resumo o entendimento geral do regime de governo e dos estágios de desenvolvimento social são muitos importantes para a compreensão das formas de contratação do crédito público, das despesas a serem custeadas que normalmente serão aquelas fundamentais para aquele tipo de organização estatal, a própria legislação aplicável varia diametralmente de um regime para o outro.

A dívida pública externa brasileira nasce com o advento da independência e a proclamação do Império do Brasil, muito em razão da política e legislação portuguesa proibirem as colônias de possuírem representações e laços comerciais com outros Estados, portanto, só após a emancipação o país passou a negociar com credores estrangeiros. Segue quadro sinóptico detalhando as contratações e os valores:

Tabela 1. Empréstimos no Brasil Império (1822-1889):

Empréstimos:	Datas dos Contratos:	Valor Global em £⁸:	Número de Prestações:
De 1824	13 de agosto	1.000.000	12
	12 de janeiro/25	2.000.000	12
De 1829	3 de julho	400.000	12
De 1839	5 de fevereiro	312.500	-
De 1843	11 de janeiro	622.702	1
De 1852	27 de julho	954.250	1
De 1858	19 de maio	1.425.000	4
De 1859	23 de fevereiro	508.000	1
De 1860	16 de março	1.210.000	4
De 1863	7 de outubro	3.300.000	5
De 1865	12 de setembro	5.000.000	7
De 1871	23 de fevereiro	3.000.000	5
De 1875	18 de janeiro	5.000.000	7
De 1883	23 de janeiro	4.000.000	5
De 1886	26 de fevereiro	6.000.000	5
De 1888	-	6.000.000	-

Fonte: CARREIRA (1980). Obs.: Quadro adaptado da obra jurídica/contábil “História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil desde a sua Fundação”.

No total durante o regime monárquico, primeiro e segundo reinado, período que abrange de 1822 a 1889, o Império contraiu 15 (quinze) empréstimos externos, que totalizam a importância em moeda nacional corrente a época de 270.000,00 (duzentos e setenta mil) contos de réis, o que corresponde ao total da dívida externa quando do término do regime monárquico. Em contraposição a dívida interna fundada foi para a mesma época estimada no montante de 435.500,00 (quatrocentos e trinta e cinco mil e quinhentos) contos de réis.

⁸ Unidades de Libras Esterlinas.

É interessante observar que os empréstimos eram feitos em libras esterlinas, que era a moeda corrente do comércio e das finanças mundiais, moeda está de emissão pelo Império Britânico, potência dominante no século XIX. No período republicano os empréstimos públicos começariam a ser negociados em outras moedas, e a partir da segunda guerra mundial se restringiriam aos dólares norte-americanos o que perdura até os dias atuais.

Os empréstimos contraídos durante o regime monárquico não tinham limitações quanto a sua aplicação, ainda não existia uma doutrina e legislação consolidada sobre o tema, a maioria dos valores captados era destinada a cobrir déficit das secretárias e ministérios do Estado.

A história da dívida pública externa no Império chegava ao fim em 1889 e de modo geral de forma impressionante demonstrava uma boa gestão dos débitos, terminando inclusive com uma bem-sucedida operação de conversão das dívidas antigas desfavoráveis por novas com taxas de juros e prazos favoráveis, além de uniformizar as datas de pagamento e resgate dos títulos. O seguinte raciocínio pode ser encontrado na obra “Dívida Pública a Experiência Brasileira”:

Em outubro de 1889, diante de uma situação favorável das finanças e sob o comando do visconde de Ouro Preto como ministro da Fazenda, o governo lançou uma megaoperação no valor de £ 19.837.000 de conversão de débitos antigos com juros de 5% por um novo e único empréstimo com juros de 4% e prazos mais dilatados (56 anos). Essa operação de reestruturação de passivos, negociada com os banqueiros Rothschild, foi considerada um grande sucesso. Além de uniformizar quase toda a dívida em um único nível de juros e cronograma de pagamentos, a operação conduziu a uma economia anual de £ 437.985 em quotas de juros e amortização. (BRASIL, 2009, p. 46)

O Brasil terminava assim sua história imperial com uma dívida externa relativamente elevada, mas controlada e em condições favoráveis de resgate. A jovem república que emergiu a partir do dia 15 de novembro de 1889 começava com um balanço financeiro (receita e despesa) aceitável, uma parte do orçamento público encontrava-se comprometida com o pagamento dos juros e amortização das dívidas externa e interna, mas nada tão assombroso como nos dias correntes. A situação das finanças públicas brasileiras mudaria muito nos anos iniciais da República.

2 DÍVIDA PÚBLICA NO PERÍODO REPUBLICANO (1889-1988)

A história republicana brasileira é recheada de períodos de instabilidade política e profundas crises econômicas, além de constantes golpes e surgimento de regimes autoritários, como os da república da espada no governo Floriano Peixoto e Deodoro da Fonseca, o Estado novo de Getúlio Vargas e o regime militar instaurado no Brasil em 1964. A abordagem para com a dívida pública e o déficit orçamentário, por diversas vezes, mudou radicalmente, as prioridades para execução da despesa variavam conforme a ideologia política corrente.

No início da República a gestão da dívida continuou sob a guarda da Caixa de Amortização, do ponto de vista institucional nesse período inicial não ocorreram grandes mudanças, podendo até ser afirmado que foi um momento de relativa estabilidade orçamentária, apesar dos contratempos políticos e das dificuldades financeiras suportadas.

O financiamento interno e externo aumentou e algumas práticas de administração da dívida começaram a se tornar frequentes. As reestruturações da dívida pública foram tentadas e executadas numerosas vezes nas primeiras décadas do século XX, empréstimos externos lastreados em dólares, francos e marcos alemães começaram a se tornar mais frequentes, em regra o dólar começava a se impor como a moeda universal para o comércio internacional e os financiamentos entre as nações. Outra prática que se tornou comum dentro dessa política de reestruturação da dívida e melhoria de suas condições foram as “*fundingloan*”⁹, sucessivos empréstimos de consolidação foram negociados e contraídos entre os anos de 1898 a 1964, facilitavam a solução de crises, a retomada do crédito externo e representaram um verdadeiro alívio no serviço da dívida pública, que já então consumia uma boa fatia do orçamento público federal.

Uma importante consolidação foi executada em 1902, após exaustivas tratativas com instituições bancárias e credores internos, o governo republicano conseguiu realizar a troca de quase a totalidade dos títulos em circulação, por novos títulos com condições de pagamento e taxas de juros melhores e mais favoráveis, além de protelar o resgate dos mesmos.

A consolidação de 1902 tentou resolver o problema de alta fragmentação da dívida e foi bem-sucedida, ao menos inicialmente. A quase totalidade dos títulos em circulação foi trocada por novos títulos, todos nominativos, no valor de 529.750 contos de réis, que renderiam juros de 5% a.a. Contudo, o efeito dessa uniformização também não durou muito. Entre 1902 e 1956 (ano de nova consolidação), 145 autorizações para emissão de títulos foram expedidas com elevada falta de padronização nas características desses empréstimos. As taxas de juros, por exemplo, variavam de 3% a 7% a.a. (BRASIL, 2009, p. 46)

⁹ Termo que pode ser interpretado e possui significado de uma concessão de um empréstimo novo para unificar anteriores empréstimos em uma só dívida. Traduz-se em um empréstimo de consolidação.

Como pode ser observado acima uma consolidação tanto pode ser feita por via de empréstimos quanto pela emissão de títulos novos, a depender do tipo de credor, facilidade de negociação e credibilidade do Estado frente às instituições credoras e os outros Estados nacionais. Em momentos que o Estado brasileiro gozava de grande credibilidade a contratação de empréstimos para consolidação das dívidas pretéritas se mostravam uma solução mais razoável, em momento de baixa credibilidade as condições impostas para novos empréstimos poderiam ser muito ruins, então a solução era a emissão de novos títulos e a pressão aos credores para aceitá-los.

Além dos empréstimos de consolidação, outros tantos eram obtidos para inúmeras e diversas finalidades, desde a cobertura de déficit orçamentário, até o financiamento de obras e adimplimento de empréstimos compulsórios.

Não se deve esquecer ainda que as primeiras décadas do século XX foram turbulentas na política internacional, eventos históricos importantes que abalaram toda a estrutura financeira global e a ordem capitalista, recente ainda na sociedade. A primeira guerra mundial travada entre 1914 a 1918, a grande crise econômica da então maior economia do mundo os Estados Unidos da América em 1929, culminando com o crash da bolsa de Nova York, a ascensão do nazismo na Alemanha e do fascismo na Itália que levaria o mundo ao terrível conflito denominado de segunda guerra mundial transcorrido entre os anos de 1939 a 1945, nos anos posteriores ainda se desenrolaria a guerra fria (1945-1991) entre as potências vencedoras do conflito.

Todos esses eventos históricos e sociais modificaram a estrutura internacional de crédito e financiamento, após a segunda guerra mundial, por exemplo, começou a se delinear uma legislação sobre os empréstimos aos Estados e entes soberanos, foram criados importantes instituições de financiamento tais como o FMI, o BIRD, e Banco Mundial, essas novas instituições modificaram de sobremaneira a estrutura da dívida pública no âmbito internacional o que por obvio se refletiu no Brasil e na composição do seu crédito e orçamento.

Em razão de toda essa perturbação da ordem estabelecida e das sucessivas crises vivenciadas a dívida pública interna brasileira na primeira metade do século XX evoluiu grandemente, alcançando patamares nunca antes imaginado, muito disso por causa das obrigações de guerra assumidas pelo Estado.

Nas décadas posteriores a segunda guerra mundial (governo Vargas) e anteriores ao regime militar de 1964, foram tentadas algumas reestruturações da dívida interna federal,

merecem destaques as de 1956 e de 1962, ambas com o pressuposto de melhorar a organização da dívida, padronização dos títulos e obrigações e propiciar prazos e juros mais benéficos ao país. Os organizadores da obra “Dívida Pública a Experiência Brasileira”, assim descrevem-nas:

Em 1956, o governo lançou uma lei de reestruturação do serviço da Dívida Interna Federal com o objetivo de padronizar a dívida e melhorar seu controle. Tal consolidação também foi influenciada por uma forte pressão de instituições financeiras que enfrentavam dificuldades em adquirir títulos em quantidade suficiente para atender a recolhimentos compulsórios. Um dos principais problemas era a grande fragmentação da dívida (existiam em circulação mais de 130 tipos de títulos, com impressões diversas e prazos longos). Assim, a consolidação de 1956 agrupou todos os empréstimos em circulação em quatro graus, uniformizando o prazo de resgate para cada grau e estabelecendo novos prazos mínimos de amortização (21, 32, 36 e 68 anos, respectivamente para os graus de 1 a 4). Houve, no entanto, ao menos uma falha importante: os juros não foram uniformizados, mantendo-se vários títulos e com taxas de juros diferentes. Além disso, o prazo dos novos títulos era considerado muito longo pelo mercado financeiro. Em 1962, houve uma nova e mais completa consolidação. O governo lançou os chamados Títulos de Recuperação Financeira para unificar a dívida interna da União, substituindo todos os títulos da Dívida Interna Fundada Federal, excetuadas as obrigações de Reparelhamento Econômico. Estes títulos também poderiam ser emitidos para cobrir déficits orçamentários, porém o governo não obteve êxito para esse fim. Já a troca foi bem-sucedida, e os juros foram unificados em 7% anuais. Em virtude da troca, a Dívida Interna Fundada Federal ao final de 1963 era composta exclusivamente desses novos títulos (Recuperação Financeira), das Obrigações de Reparelhamento Econômico e dos comprovantes de empréstimos compulsórios, a serem trocados no futuro por títulos. (BRASIL, 2009, p. 48)

Quanto à forma de resgate dos títulos emitidos a reestruturação de 1962 impôs uma nova dinâmica, pondo fim a tradição estabelecida em 1827 e que tinha vigorado até então, na nova sistemática o resgate dos títulos passou a ser efetuado do exercício financeiro seguinte ao da emissão em diante, em 20 (vinte) prestações anuais iguais, cada uma correspondendo ao valor de 5% do nominal do título.

A dívida externa durante todo esse período republicano sofreu um grande aumento, as sucessivas crises de balanço orçamentário, traduzidas em passivos superiores aos ativos, a partir do fim do regime monárquico foram determinantes para a crescente necessidade de reestruturação da dívida externa federal por meio de empréstimos de consolidação, os já referidos *fundingsloans*, importantes empréstimos foram obtidos nos anos de 1898, 1914 e 1931. Segue tabela com a evolução da dívida pública externa federal nas primeiras cinco décadas do regime republicano.

Tabela 2. Dívida Externa Brasileira (1890-1940):

Ano:	Dívida externa em contos de réis:	Serviço da dívida em contos de réis:
1890	328431	16077
1900	1471359	37128
1910	1929746	149867
1920	3506408	231155
1930	11753476	857432
1940	16288024	205401

Fonte: ABREU (1999). Obs.: Quadro adaptado da obra “Dívida Pública a Experiência Brasileira”

O rápido crescimento do endividamento externo do Estado brasileiro é palpável nos primeiros anos do regime republicano, pode-se observar que dos anos de 1890 a 1900 a dívida externa em valores de contos de réis mais do que quadruplicou, e dos anos de 1910 a 1930 a dívida aumentou mais de seis vezes. A dilatação expressiva da dívida externa, a continuidade do pagamento dos serviços da dívida, juntamente com o início da primeira guerra mundial deteriorou o balanço financeiro do governo federal nas décadas compreendidas entre 1900 a 1920. E os anos posteriores seriam ainda piores, com a crise econômica mundial e a segunda grande guerra.

A redução das exportações brasileiras de commodities, em especial o café, devido aos conflitos bélicos, crises econômicas e queda de preços, juntamente com o fim do ciclo da borracha, em razão da competição com a produção do sudeste asiático, proporcionou um dos piores momentos da nossa história para as finanças públicas e a liquidez do Estado. A solvência das contas públicas se tornara uma tarefa árdua e desgastante aos governantes, que muitas vezes só podiam se socorrer com novos empréstimos.

Nesse oceano de instabilidade política e financeira, merece destaque o acordo permanente da dívida externa de 1943, este equilibrou e estabilizou a dívida externa federal contraída até a data de 1931. Tal acordo se deu ao final de um processo doloroso de negociação, defaults e esquemas contábeis e econômicos. Nesta etapa a dívida externa em libras esterlinas começou a diminuir a passos largos, enquanto a dívida em dólares se tornava predominante. No geral o acordo permanente de 1943 foi bem-sucedido, tendo consolidado toda a dívida externa brasileira, prorrogado seus prazos de pagamento e diminuindo o principal e os juros.

Mesmo com a bem-sucedida redução e controle da dívida externa com a consolidação de 1943, as contas públicas brasileiras voltaram a ficar instáveis e sofrer desequilíbrios na década de 1950. Houve um crescimento massivo do déficit público, comprometendo o

pagamento das despesas públicas, em virtude desses déficits de balanço a dívida externa total mais do que dobrou entre as décadas de 1940 a 1960, ultrapassando pela primeira vez a marca de US\$ 1 (um) bilhão.

A década de 1960 veria uma rápida expansão da infraestrutura e indústrias nacionais. A política desenvolvimentista do Presidente Juscelino Kubitschek, somada aos “cinquenta anos em cinco” e a construção da nova capital federal, todos estes projetos custeados com dinheiro de empréstimos externos e internos, públicos e privados, elevaria a dívida pública brasileira aos céus, proporcionando, entretanto, a industrialização do país e a mudança de sua balança comercial e de exportações.

O crescimento da dívida pública externa durante todos esses anos seguia uma verdadeira progressão geométrica, alcançava patamares de dívida extremamente elevados e em poucos anos os governos conseguiam dobrar o que antes já era inimaginável e um “assombro” financeiro.

A política de expansão de serviços de infraestrutura e industrialização, comandada pelo presidente Juscelino Kubitschek em seu Programa de Metas (1957-1960), ampliou a demanda por importação de bens de capital, que foram financiados em grande parte via empréstimos de fornecedores com garantias do governo. Ao final de 1961, a dívida externa total já alcançava o dobro dos níveis de 1955, e a situação do balanço de pagamentos seguia crítica. (BRASIL, 2009, p. 54)

Apesar do expressivo aumento do passivo e da dívida pública no geral, o período imediatamente posterior a segunda guerra mundial foi também de grande crescimento econômico, diversificação das exportações e acelerado avanço do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, o que de certa forma contrabalançou e garantiu o crescente endividamento. Vale lembrar que antes de 1940 não existia uma indústria nacional propriamente dita, e que mais de 80% das exportações brasileiras era de café *in natura*, o que deixava nossa economia completamente a deriva das variações de preços das commodities nas bolsas de valores. De certa forma esse exponencial aumento da dívida é justificado e mais condizente com uma sociedade moderna, capitalista e industrial.

O celebre doutrinador Guilherme Antonio Ziliotto, em sua obra intitulada “Dois séculos de dívida pública: A história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)”, tece o seguinte raciocínio quanto ao período histórico em discussão e o estudo da dívida pública federal:

No período que vai do pós-Segunda Guerra Mundial até 1964, o governo brasileiro continuou acumulando déficits orçamentários importantes (com exceção dos anos

1947, 1948, 1951 e 1952, quando houve pequenos superávits). O déficit total acumulado no período foi da ordem de 20% das receitas totais. As despesas foram crescentes ao longo de todo o período. Os déficits foram também crescentemente importantes, tendo ultrapassado, entre 1961 e 1964, 30% em proporção às receitas da União. A dívida pública, no entanto, caiu. A dívida externa do setor público, em proporção ao PIB, caiu de 45% em 1940 para 0,15% em 1964. Isso somente foi possível porque o governo passou a financiar seus déficits crescentes com expansão monetária. A média anual de expansão da base monetária foi de 23,9% ao ano nesse período. A consequência foi uma trajetória de inflação crescente, ultrapassando os 10% anuais em 1941, oscilando em torno de 20% anuais até 1947, cedendo entre 1948 e 1950, quando ficou abaixo dos 5%, mas retornando com vigor após 1951. Em 1959, chegou a quase 43% e, no ano de 1964, atingiu 85,6%. Entre 1937 e 1964, o nível de preços subiu cerca de 22% ao ano, em média. (ZILIOOTTO, 2011, p. 79)

A partir do ano de 1964 as características da dívida pública passariam por grandes transformações, o novo regime político que fora instaurado lançou diversas reformas e modificações tanto na legislação financeira, quanto na administração da dívida e dos empréstimos. Inicia um novo ciclo na história do endividamento brasileiro, surgindo o que pode ser denominado de um verdadeiro mercado da dívida interna e da dívida externa, e este ciclo de financiamento, consolidação e endividamento é o praticado até os dias atuais.

A estrutura da dívida pública atual começou a ser delineada na década de 1960 com o governo militar, a própria sociedade brasileira e a administração pública mudariam drasticamente, a legislação tornou-se mais densa e clara e passou a regular com maior vigor a sistemática dos empréstimos, criou-se limites de despesa e critérios para uso de operações de crédito. A constituição federal de 1988 é um marco dessa nova sociedade brasileira que emergiu no final do século XX. A dívida pública durante o regime militar e no processo de redemocratização cresceu exponencialmente, mas não preocupou tanto os governantes porque a sociedade brasileira também crescia a ritmo acelerado, nesse mesmo período a população brasileira quase dobrou, a economia e a industrialização também avançavam a passos largos, a taxa de crescimento do PIB brasileiro chegou a dez por cento ao ano. O já citado doutrinador assim descreve a evolução da dívida pública durante o regime militar:

Em virtude dessas mudanças, o período de 21 anos entre 1965 e 1985, registrou o maior aumento do endividamento público entre os 183 anos aqui tratados. Nesse período, a dívida externa do setor público brasileiro cresceu a uma taxa média de 40% ao ano, enquanto a dívida interna da União expandiu-se a uma taxa média de 24,8% ao ano. (ZILIOOTTO, 2011, p. 89)

Esses expressivos aumentos dos níveis de endividamento público ocorridos nas décadas de 1960, 1970 e 1980, não decorreram somente em razão de mudanças de demanda de crédito, mas por diversos fatores, desde a expansão dos gastos públicos e investimentos de

infraestrutura, até a construção da nova capital federal a cidade de Brasília/DF, que custou aos cofres públicos uma vultuosa soma, a maior parte obtida por empréstimos internacionais.

Mudanças qualitativas, além das quantitativas, devem ser ressaltadas também como marcas desse período. Foi a partir de 1964 que o endividamento público passou a ser usado não apenas como forma de financiamento do setor público, mas, de forma mais importante do que em qualquer outro período anterior, como instrumento de política econômica, monetária e cambial. (ZILIOOTTO, 2011, p. 89)

O regime militar instaurado em 1964 iniciou inúmeras reformas institucionais, incluindo na gestão e administração das finanças públicas, datam deste período a Lei nº 4320/64, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para controle dos orçamentos e balanços dos entes federados. Como anteriormente afirmado a regulamentação dos empréstimos públicos e da execução da despesa de investimento tornaram-se mais claras e coesas.

Em razão do viés autoritário do regime militar governante a legislação e regulamentação centralizaram-se na União, as normas sobre Direito Financeiro e o controle geral da economia passou a ser decidido quase que unicamente no âmbito do governo federal. Merece destaque o uso que o governo passou a aplicar na administração da dívida pública e contratação de empréstimos como instrumento de controle econômico e política monetária.

Portanto, o endividamento público deixou de ter um caráter engessado de utilização apenas para financiamento e cobertura de déficits, agora o Estado o utilizava também como ferramenta de política econômica.

As reformas patrocinadas pelo regime militar foram tão profundas que iniciaram uma nova etapa na história do financiamento público no Brasil. A figura cada vez mais comum da antecipação de receita orçamentária (ARO) se destaca na dinâmica das modalidades de operações de créditos, gerida pelo Tesouro Nacional, cuja colocação de títulos no mercado de capitais compete ao Banco Central do Brasil.

A elaboração das leis reguladoras das finanças públicas e do endividamento, juntamente com as instituições criadas e incentivos dados pelo governo, permitiram o uso dos títulos públicos como uma importante fonte de financiamento, não prejudicial a economia social e sem causar inflação.

Guilherme Antonio Ziliotto ressalta que no final do regime militar ocorreu uma importante mudança na característica da dívida pública brasileira, pela primeira vez em sua história o endividamento externo superava o interno, segue descrição do autor:

O ano de 1975 inaugurou algumas mudanças importantes das características do endividamento público brasileiro. Uma das mais relevantes refletiu-se na predominância do endividamento público externo em relação ao interno. Ambos seguiram crescendo, mas, diferentemente do período de 1965-1974, o endividamento externo do setor público passou a crescer a uma velocidade maior que a dívida pública mobiliária federal interna. (ZILLOTTO, 2011, p. 100)

A Lei nº 4320/64 é um instrumento jurídico importante no controle dos gastos públicos e na responsabilidade pela execução da despesa pelos gestores. Outras normas ganharam destaque por regular a atividade financeira do Estado e diminuir a possibilidade de usos desarrazoados dos recursos públicos, estes que já são tão poucos para o custeio da administração pública e o investimento necessário ao desenvolvimento social. A Lei Complementar nº 101/00, denominada de lei de responsabilidade fiscal inovou no ordenamento pátrio.

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) é o grande instrumento jurídico de controle da administração pública, em todas as suas perspectivas e funções. Diversos comandos normativos tocantes ao financiamento público estão expressos na constituição, na época de sua elaboração o Brasil passava por uma grave crise de dívida pública externa, então o constituinte dedicou vários artigos para tratar do tema e até previu a realização de uma auditoria oficial da dívida, o que cabe salientar ainda não ocorreu.

3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Muito sobre a história da dívida pública brasileira, suas características fundamentais e formação já foi objeto da discussão acima, passamos ao estudo propriamente dito de sua evolução e crescimento no decorrer dos anos. Em linhas gerais a dívida pública e o endividamento estatal dependem muito dos fatores econômicos e políticos para sua apresentação e devida compreensão, em épocas de instabilidade, quaisquer que sejam os motivos causadores, a dívida tende a se expandir e a contratação de empréstimos para enfrentamento das crises tornam-se meta de governo, em contrapartida, quando se vive um período de estabilidade e crescimento a dívida pública tende a se contrair e a política do endividamento para financiamento e custeio da máquina pública também perde importância.

Estabilidade econômica, social e política, a credibilidade estatal ou mesmo a confiança nas instituições e no regime político estabelecido são determinantes para uma boa análise da dívida pública e o perfil do endividamento. Instituições públicas desacreditadas, como exemplo, são suficientes para a nível internacional ou mesmo interno criar condições de

financiamento e contratação desfavoráveis, os credores perdem confiança e isso afeta todo o sistema financeiro inclusive o perfil da dívida e suas garantias.

Os momentos de maior endividamento do Estado brasileiro foram aqueles de grande comoção interna e descredito internacional, no regime imperial destacam-se as décadas imediatamente posteriores a independência, o período regencial por volta de 1840 e já no fim do Império as décadas de 1860 e 1870 em que fora travada a Guerra do Paraguai na qual Brasil teve grande participação.

O início da república, logo após a queda da monarquia em 15 de novembro de 1889, viu um rápido crescimento da dívida pública e das despesas no geral, naquelas primeiras décadas do século XX ocorreriam inúmeros eventos históricos que mudariam completamente o sistema econômico e social ainda vigente, era o início da sociedade industrial capitalista, o modelo de produção e o próprio mercado consumidor e produtor mudou drasticamente, o Brasil suportou todas essas mudanças com vultuosas somas de libras esterlinas, dólares, cruzeiros e réis captados com instituições privadas, outros Estados e organizações internacionais.

Considerando que a dívida pública de um país é um reflexo de suas riquezas e que é da essência da sociedade de capitalista, sociedade de consumo, a produção em massa e o acúmulo de riquezas, é natural compreender que uma sociedade em desenvolvimento possui níveis de endividamento proporcionais ao seu progresso econômico, em outras palavras, é justificável que uma sociedade industrial tenha dívidas globais muito superiores aquelas de uma sociedade subdesenvolvida ou em vias de desenvolvimento. Os maiores credores são também os maiores devedores.

De 1945 a 1985 a nação brasileira passou por rápido crescimento econômico e social, saímos de uma sociedade produtora de café e exportadora de commodities para uma diversificada e industrial, o endividamento acompanhou esse ritmo e frequentemente seus índices e proporção frente ao PIB duplicava em poucos anos.

A construção e inauguração da nova capital federal na década de 1960 juntamente com o plano de industrialização do governo Juscelino foi um vetor de expansão da dívida pública, sendo superado apenas nas décadas seguintes pela instabilidade econômica e pelo processo de redemocratização.

As crises políticas e econômicas que sacudiram o Brasil na segunda década do século XXI refletiu-se nos estoques dos serviços da dívida e o déficit orçamentário pressionou ainda mais o governo para o endividamento, chegou-se mesmo a prática de uma contabilidade

“criativa” para maquiar as contas públicas e evitar o rebaixamento pelas agências de risco e financiamento.

O quadro abaixo descreve pormenorizadamente os estoques, prazos e custo médio da dívida pública federal brasileira, de elaboração da Secretaria do Tesouro Nacional, os dados constantes estão atualizados até o mês de setembro de 2018. A compreensão do estágio atual da dívida pública global do setor público é imprescindível para fins do estudo.

Estoque da Dívida Pública Federal (R\$ Bilhões)		
Dívida Pública Mobiliária Federal interna - DPMFi	(A)	3.628,4
Dívida Pública Federal externa - DPFe	(B)	151,1
Dívida Pública Federal - DPF	(A) + (B)	3.779,5

Prazo e Vida Média (anos) *	
Dívida Pública Mobiliária Federal interna - DPMFi	4,09
Dívida Pública Federal externa - DPFe	7,54
Dívida Pública Federal - DPF	4,23
Dívida Pública Federal - DPF - Vida Média	5,82

*Prazo médio e vida média: Diferentemente do prazo médio, que considera tanto os fluxos de principal quanto de juros para seu cálculo, a vida média indica apenas o prazo remanescente do principal da dívida pública. Este último, adotado por muitos países como o único indicador de maturidade de suas dívidas, muitas vezes é comparado com o prazo médio calculado pelo Brasil e divulgado em seus relatórios mensais, no Plano Anual de Financiamento e no Relatório Anual. Não obstante a diferença entre tais indicadores, o Brasil continua a utilizar o prazo médio, pois acredita que ele captura de forma mais correta os riscos aos quais está exposta a DPF. Adicionalmente, continua a citar em seus relatórios o indicador vida média, exclusivamente para permitir que analistas e investidores possam comparar os indicadores da dívida brasileira com os de outros países que utilizem tal indicador.

Percentual de Amortização em 12 meses (% a.a.) **	
Percentual de Amortização em 12 meses (% a.a.)-30/09/2018	13,53%

** Percentual de amortização em 12 meses: calculado sob os mesmos critérios do conceito de vida média, isto é, sem considerar os cupons intermediários de juros e sem trazer a valor presente os fluxos de principal. Para efetuar o cálculo da amortização em 12 meses, divide-se o total da amortização em 12 meses sem considerar os cupons intermediários de juros e sem trazer a valor presente os fluxos de principal pelo total de principal (valor de emissão) no estoque.

Custo Médio acumulado em 12 meses (% a.a.)	
Dívida Pública Mobiliária Federal interna - DPMFi	9,78
Dívida Pública Federal externa - DPFe	31,18
Dívida Pública Federal - DPF	10,52

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional.¹⁰

A dívida pública como parte de uma política nacional de endividamento e financiamento do setor público, tem como característica a mudança e a variabilidade a depender dos governantes e dos objetivos e metas traçados por estes. No regime militar em razão da política desenvolvimentista adotada e da necessidade de industrialização “forçada”, patrocinada pelo Estado, a dívida externa despontou com a principal, chegando a superar os estoques de dívida interna.

Um caso oposto ao adotado pelos militares nas décadas de 1970 e 1980 foi o do governo do Presidente Lula (2003-2011), este adotou uma política de substituição da dívida externa pela dívida interna, por razões ideológicas era conveniente ao governo promover uma “extinção” da dívida, ou melhor, de sua execução e cumprimento. Para tanto o governo adotou uma política de consolidação da dívida em que se trocava créditos internacionais, muitas vezes com condições favoráveis ao Brasil, por créditos internos desfavoráveis. Conforme observado no quadro acima, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o principal da dívida pública brasileira atual é a mobiliária interna.

As diversas variantes políticas devem ser consideradas quando da análise do endividamento estatal. Apenas com o devido entendimento dos fundamentos de política econômica que vincula a atividade financeira do Estado pode-se compreender os princípios jurídicos e contábeis norteadores da ciência das finanças públicas.

Por fim, merece destaque a vultosa soma que compõe a dívida pública federal, o montante aproximado de R\$ 3.779.500.000.000,00 (três trilhões, setecentos e setenta e nove bilhões e quinhentos milhões de reais), o que em valor nominal é mais da metade do PIB (Produto Interno Bruto) Brasileiro, que em 2017 foi estimado em R\$ 6.600.000.000.000,00 (seis trilhões e seiscentos bilhões de reais).¹¹

¹⁰ Disponível pelo portal eletrônico do Ministério da Fazenda através do Link: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/a-divida-em-grandes-numeros>. Acesso em: 07 nov. 2018.

¹¹ Conforme dados obtidos no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível pelo link: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-ava-nca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes>. Acesso em: 08 nov. de 2018.

Uma grande fatia do orçamento público da União, disposto nas leis orçamentárias, é destinado aos serviços da dívida pública, amortização e principal. A crise econômica, o desemprego e pôr fim a instabilidade política dos últimos anos trouxeram as claras a necessidade de um debate nacional frente ao endividamento do país e a determinação constitucional de uma auditoria da dívida nunca foi tão necessária, cabendo aos governantes adotarem posturas que possibilitem a solução mais vantajosa a sociedade e permita uma reflexão quanto a estrutura de uma política financeira comprometida com os valores e anseios de uma sociedade moderna.

CONCLUSÃO

O estudo da dívida pública tem ganhado relevância conforme o debate nacional sobre a gestão do orçamento tem despontado nos noticiários e na agenda dos governantes.

Atualmente muito se discute quanto à existência ou não de déficit na previdência pública, responsabilidade dos governantes quanto ao desequilíbrio fiscal e gastos com programas sociais.

Veja-se que tais debates surgiram porque a sociedade começou a suportar (mais conscientemente e visivelmente) os efeitos perniciosos da malversação dos recursos públicos e descumprimento das normas de Direito Financeiro, as famosas “pedaladas fiscais” e “contabilidade criativa” contribuíram para a queda de um governo e a gestação de uma das piores crises econômicas e fiscais que acometeram o Brasil neste século.

A superação da crise perpassa pelo emprego racional dos recursos públicos constantes no orçamento e austeridade na sua execução, não pode mais ser tolerado o desperdício do dinheiro público em despesas desnecessárias ou por meios fraudulentos e criminosos. Os recursos já são tão limitados que sua execução deve ser integral e sempre buscar o melhor custo benefício, se não a sociedade e principalmente a população carente ficará desassistida.

A dívida pública interna e externa, dentro desta política global contemporânea de investimentos e controle financeiro é muito importante e sempre vai existir, fazendo parte do próprio sistema de economia liberal, e é bem-vindo, o que se exige, entretanto, é a conscientização do seu uso.

O endividamento não pode ser tamanho que prejudique as futuras gerações, a sociedade atual deve se pautar pela sustentabilidade não apenas nas questões ambientais, mas também nas questões financeiras e econômicas, devendo haver um compromisso com o futuro que não pode ser esquecido ou negligenciado.

A administração da dívida pública deve se balizar por boas práticas de gestão, favorecendo as despesas prioritárias e que acarretem um benefício social e patrimonial ao ente público, devendo ser geradora de riquezas e de desenvolvimento sustentável, conforme as belas palavras do Conselheiro Ronaldo CHADID (2016) do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE/MS):

Endividamento virtuoso, porém, porque gerador de emprego, de desenvolvimento econômico, de progresso social. E ao mesmo tempo de liberdade econômica e política. Porque a clausura da austeridade não leva ao livre comércio, leva a economia de subsistência, se não mesmo a economia de guerra. E nestas situações autoritarismos e até totalitarismos espreitam. A fome nunca é boa conselheira, e raramente é conselheira de moderação, pluralismo e democracia.

De acordo com o que foi visto alhures, pelo histórico de evolução da dívida pública brasileira, se nada for feito visando reverter esse quadro em poucos anos, o total do endividamento federal ultrapassará o Produto Interno Bruto nacional, o que em outras palavras significa dizer que a dívida pública totalizada superará o conjunto de todas as riquezas nacionais.

A crescente do endividamento vem de décadas atrás e não parece arrefecer, portanto algo precisa ser feito, e o ideal é que a Constituição Federal seja cumprida, logo, a realização da auditoria pública prevista nas ADCT's, seria um importante esforço para levantamento das dívidas e sua reestruturação em condições favoráveis.

Ressalta-se o compromisso que a sociedade atual e os governantes contemporâneos possuem com as futuras gerações, os primeiros não podem viver de modo a endividar as próximas gerações sem lhes entregar qualquer correspondência em padrão de riqueza e desenvolvimento. Segue pontual reflexão do doutrinador José Maurício Conti a esse respeito:

Por fim, um tema que desperta reflexões interessantíssimas é a relação entre dívida pública e a noção de justiça intergeracional. Num encontro inusitado entre o Direito Financeiro e a filosofia do Direito, somos levados a nos questionar se devemos alguma coisa (e por que devemos) às gerações futuras e como o endividamento hoje pode ter impacto na economia do amanhã. Somos “usufrutuários” de um país que pertence, de fato, aos brasileiros do futuro? Assim, falar de dívida pública é, também, falar de sustentabilidade do Estado, no escopo do exercício da sua atividade financeira.¹²

É preciso que o Direito Financeiro evolua para alcançar as demandas de uma sociedade moderna e ansiosa por justiça social e desenvolvimento econômico, a cidadania brasileira ainda é muito recente, tanto é que a Constituição de 1988 ficou popularmente

¹² CONTI, José Maurício. Op. Cit., pág. 387.

conhecida como Constituição Cidadã, em clara alusão a vontade do Constituinte originário de promoção da cidadania e dos direitos inerentes a todo o conjunto da sociedade.

Os cidadãos conscientes exigem participação nos processos decisórios e não aceitam a malversação dos recursos públicos, o que historicamente é a regra geral da aplicação de recursos pelo Estado brasileiro.

Inicia-se um novo ciclo, e o muito que foi feito para controlar o poder de gastar dos governantes, com a instituição de audiências públicas para validação dos projetos de leis orçamentárias, criação de políticas de publicização das informações contábeis, financeiras e fiscais dos entes públicos, o que permite o controle social da despesa pública, ainda não basta, havendo muito a se fazer.

A boa gestão da execução dos recursos públicos é uma medida a se desenvolver, os Estados contemporâneos devem melhorar o custo benefício entre o produto da arrecadação fiscal e os serviços prestados à população. Os serviços públicos devem ser prestados da melhor forma possível com o mínimo de recursos necessários, essa deve ser a tônica governamental, e esse é o desejo de todo cidadão!

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Estado de calamidade financeira e lei de responsabilidade fiscal**. In: Coluna Fiscal, Rio de Janeiro, jul 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-estado-de-calamidade-financeira-e-lrf-07072016>. Acesso em: nov. 2018.

ATALIBA, Geraldo. **Dívida pública e competência do Senado**. Revista de Informação Legislativa, v. 13, nº 50, p. 95-102. Brasília: Editora do Senado Federal, 1976.

BALEEIRO, Aliomar. SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito orçamentário e direito financeiro**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 68, set 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6755. Acesso em: jan. 2018.

BOECHAT, StephanRighi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Brasília: CGU, 2009.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CHADID, Ronaldo. **Coletânea de estudos de direito financeiro**. Campo Grande: TCE-MS, 2016.

CONTI, José Mauricio. **Devo, não nego: o direito financeiro e o dilema da dívida pública**. In: Consultor Jurídico, São Paulo/SP, out 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica>. Acesso em janeiro de 2018.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 2ª edição. São Paulo: Blucher, 2018.

COUTINHO, Doris de Miranda. **Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro**. São Paulo: Blucher, 2018.

Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública. São Paulo: Blucher, 2017.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. **Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria**. São Paulo: Blucher, 2016.

Lei Complementar nº 101. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: nov. 2018.

Lei Federal nº 4320. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: nov. 2018.

Lei nº 13.249: Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm. Acesso em: nov. 2018.

Lei nº 13.473: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13473.htm. Acesso em: nov. 2018.

Lei nº 13.587: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm. Acesso em: nov. 2018.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2017.

Levando o direito financeiro a sério. 1ª edição. São Paulo: Blucher, 2016.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Blucher, 2016.

Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília, DF, 2009.

Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2017**. Brasília, DF, 2018.

Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Textos para Discussão: A gestão da dívida pública, o efeito riqueza e a transmissão da política monetária**. Brasília, DF, 2016.

Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Textos para Discussão: Os condicionantes do endividamento público importam para prever recessões?**. Brasília, DF, 2016.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. 6ª edição. Brasília: SOF, 2017.

Secretaria do Tesouro Nacional. FAQ: **Dívida pública – conceitos básicos**. In: Ministério da Fazenda, Brasília/DF. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: jan. 2018.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª edição. Brasília: STN, 2017.

SENADO FEDERAL. Instituição Fiscal Independente (IFI). **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540164/RAF15_ABR2018.pdf. Acesso em: 08 nov. 2018.

SILVA NETO, Alfredo Lopes da. **Dívida pública interna federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, DF, 1980.

ZILIOOTTO, Guilherme Antonio. **Dois séculos de dívida pública: A história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.