

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO
CURSO DE DIREITO

JOÃO VITOR VASCONCELOS RIBEIRO

DINHEIRO NA MÃO É VENDAVAL: uma análise sobre o endividamento público interno do Brasil em face ao princípio do equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira.

São Luís

2018

JOÃO VITOR VASCONCELOS RIBEIRO

DINHEIRO NA MÃO É VENDAVAL: uma análise sobre o endividamento público interno do Brasil em face ao princípio do equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira.

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, como requisito parcial de integralização curricular para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Arnaldo Vieira Sousa.

São Luís

2018

Ribeiro, João Vitor Vasconcelos

Dinheiro na mão é vendaval: uma análise sobre o endividamento público interno do Brasil em face ao princípio do equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira. / João Vitor Vasconcelos Ribeiro. __ São Luís, 2018.

58 f.

Orientador: Prof. Me. Arnaldo Vieira Sousa.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2018.

JOÃO VITOR VASCONCELOS RIBEIRO

DINHEIRO NA MÃO É VENDAVAL: uma análise sobre o endividamento público interno do Brasil em face ao princípio do equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira.

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, como requisito parcial de integralização curricular para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Arnaldo Vieira Sousa.

Aprovado em:27/11/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Arnaldo Vieira Sousa (Orientador)

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Prof. Esp. Gedecy Medeiros Filho

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Prof^ª. Me. Mari-Silva Maia da Silva Ribeiro

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

À minha mãe que me prestou amor incondicional em todos os momentos da minha vida e ao meu falecido tio/padrinho que disse que um dia eu lhe traria muito orgulho.

AGRADECIMENTOS

Mesmo sendo um homem de pouca fé, e, portanto, de muitas fraquezas, devo agradecer a Deus, por habitar incondicionalmente em meu coração, me enchendo de paz e conforto durante os mais árduos momentos da minha vida, os quais não foram poucos, mas que sempre sai com poucos ferimentos, ou senão, totalmente ileso.

No tocante, vem a minha família, basicamente composta pela minha mãe, e minhas avós, principalmente a mãe da minha mãe, que sem os seus cuidados não teria chegado tão longe, pois os seus braços tem o conforto de um lar.

Indiscutivelmente devo toda a minha vida a minha genitora, pois, ela, em sua barriga já me dizia que eu teria uma alma leve e assim se fez a sua vontade, além de eu ser muito grato por tudo que sempre me ensinou e pela pessoa que me formou.

Ao meu pai, mesmo pela distância, por me fazer a sua cópia, e por ser mais um filho do que um pai, pelo seu jeito inconsequente e puro de alma e coração, por ter me ensinado a ser radical e gostar de esportes de aventura. E assim agradeço também à minha avó por parte de pai, com quem eu passava todas as férias em Carolina, no paraíso das águas, e que hoje, me manda mensagem todos os dias para suprir a distância.

Também agradeço a meu amado tio/padrinho, de quem tenho enormes saudades, que acreditava em mim, no meu sucesso, e que foi um verdadeiro pai em diversos momentos da minha vida.

Devo agradecer aos amigos, os quais não são poucos, mas que posso destacar dentre eles Nat Boy, sem a qual já teria desistido do curso há muito tempo, e que não me deixou fazê-lo, me carregando em suas próprias costas e assim construindo uma gratidão eterna por ter sido uma das melhores amigas que já tive. A perdigão, que por não gostar muito de mim, me acompanha apenas desde o maternal, e por coincidência do destino, acabou por estudar Direito na mesma sala que eu, mas não quis fazer a minha monografia. À Ray Mendes, por me aguentar desde à época de escola, e por ser minha dupla, resultando em ótimos trabalhos que desenvolveram minhas capacidades de pesquisa/escrita, mesmo com milhões de brigas. Sem deixar de fora meu amigo Gabriel, o doidinho, que apesar de não ser do curso de Direito, animou bastante os meus dias na faculdade. Agradecimentos também para chagas careca, que fala da mesma língua que eu, e além de se interessar por Tributário, Financeiro, Econômico, é um grande amigo.

Em especial à Camila, que se tornou uma grande amiga, e que me torturou com seus problemas em dias de NPJ, falando de namorado, família, OAB e monografia. Também a

Amanco, por sanar minhas dúvidas sobre esse trabalho e por ser sempre uma ótima amiga, fofa e generosa. Sem falar no meu amigo Robert, o qual me ajudou por diversas vezes na labuta diária, segurando as pontas, para que eu pudesse ter mais tempo para os assuntos acadêmicos, como para esta monografia, sendo sempre um amigo leal, companheiro, um irmão.

Agradeço também a Teresa, famosa Frozen, por ser a UNDB em pessoa, e portanto, além de ser uma ótima amiga, foi quem abriu todas as portas da faculdade para mim, durante 5, árduos anos.

Sobretudo, agradeço também à minha companheira, Isadora, quem compartilhou comigo um ano e seis meses dos momentos mais difíceis da trajetória imposta por esse curso, entendendo todos os momentos de dedicação, durante os quais, me prestou apoio e muito carinho, algumas vezes abdicando de momentos de sua própria vida, em função da minha indisponibilidade de tempo. E, portanto, por reconhecer tamanho feito, meus sinceros agradecimentos.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Arnaldo Vieira de Sousa, um cara que é capaz de conversar sobre tudo, inclusive sobre direito financeiro e direito econômico. Um excelente profissional do direito, um ilustre professor, e um excelente ser humano. Obrigado pelo apoio!

“Quando o português chegou
Debaixo duma bruta chuva
Vestiu o índio
Que pena!
Fosse uma manhã de sol
O índio tinha despido
O português. ”

Oswald de Andrade.

RESUMO

O presente trabalho trata do endividamento público interno no Brasil. Para tanto, optou-se como fundamentação teórica a análise desse endividamento público, a partir do princípio do equilíbrio orçamentário, em seus diversos modelos, e através da sustentabilidade financeira, especialmente a partir das contribuições de Fernando Facury Scaff, que esteve alinhado, na maioria das vezes com Daniel Tobias Athias. No que segue o trabalho monográfico, é retratada uma trajetória histórica da fundação e consolidação da dívida pública interna, para que seja possível entender de onde surgira tamanha dívida, e logo depois, é passado à temática da Constituição federal de 1988, e do descasamento que há entre a constituição financeira e a constituição econômica. Sob este mesmo viés, discute-se a problemática dos distintos tipos de equilíbrio orçamentário, e da possibilidade do uso de *déficits* e *superávits* de modo anticíclico, para que se possa obter uma estabilidade econômico-financeira, sem a necessidade de se enquadrar nas práticas tradicionais de receita e despesa igual a zero, de modo a se valer de um endividamento para se obter desenvolvimento. Nesse contexto, é averiguada a necessidade da observância à sustentabilidade financeira, aliada à um conceito de justiça entre gerações. Primeiro, será demonstrado um breve histórico acerca da dívida pública interna no Brasil, observando os distintos períodos, entre colônia, império e república, nos quais se retrata os diferentes modos de endividamento e da tratativa quanto à dívida já consolidada, e assim, chegando à constituição de 1988, se discute acerca das distintas constituições, financeira e econômica e a consequência disso. Em seguida, tratar-se-á sobre a problemática do princípio do equilíbrio orçamentário, nas suas variadas vertentes, além da regra de ouro. Por fim, será analisado a forma como é proposto a utilização do endividamento público, utilizado em harmonia com as gerações atuais e futuras, aliado à ideia de equidade intergeracional e, portanto, justiça na utilização da sustentabilidade financeira. Para tanto, a metodologia utilizada é de revisão bibliográfica, com estudo de normas constitucionais e infraconstitucionais, voltadas ao direito financeiro e ao direito econômico.

Palavras-chave: Endividamento Público Interno. Princípio do Equilíbrio Orçamentário. Sustentabilidade Financeira.

ABSTRACT

The present work deals with the debt internal public in Brazil. For both, it was chosen as a theoretical basis for the analysis of this public debt, from the principle of a balanced budget, in its various models, and through the financial sustainability, especially from the contributions of Fernando Facury Scaff, who has been aligned, most of the times with Daniel Tobias Athias. In what follows the monographic work, it is portrayed a historical trajectory of the foundation and consolidation of the internal public debt, to be able to understand where they had come such a debt, and soon after, it is passed to the theme of the 1988 federal Constitution, and the mismatch that there is between the constitution financial and economic constitution. Under this same bias, this paper discusses the problematic of the different types of balanced budget, and the possibility of the use of deficits and surpluses countercyclically, in order to obtain a stability to economic-financial, without the need to fit in the traditional practices of revenue and expenditure equal to zero, so to avail himself of a debt to obtain development. In this context, it is ascertained the need for the observance to financial sustainability, coupled with a concept of justice between generations. First, you will be shown a brief history about of the internal public debt in brazil, observing the different periods, between the colony, empire and republic, which depicts the different modes of borrowing and of the negotiation as to the debt already consolidated, and so, coming to the constitution of 1988, discussing about the different constitutions, financial and economic and, as a result. Then, it will be on the problem of the principle of a balanced budget, in its various aspects, in addition to the golden rule. Finally, it will be analysed how it is proposed the use of the public debt, used in harmony with the current and future generations, allied to the idea of inter-generational equity and, therefore, justice in the use of financial sustainability. For both, the methodology used is literature review, with the study of constitutional and infra-constitutional, aimed at the financial law and economic law.

Keywords: Public debt Internal. Principle of a balanced Budget. Financial Sustainability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 A HISTÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO DIVERGENTE ENTRE A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA.....	24
2.1 Histórico sobre a dívida interna do Brasil e a responsabilidade fiscal	24
2.1.1 A dívida Pública no Brasil Colônia	25
2.1.2 A Dívida Pública no Brasil Império	27
2.1.3 A Dívida Pública no Brasil República.....	29
2.2 O descasamento entre o financeiro e o econômico.	33
3. A RESPONSABILIDADE FISCAL, NOS PLANOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL E A PROBLEMÁTICA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E A “REGRA DE OURO”.	38
3.1 A lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação ao endividamento.	38
3.2 A problemática do equilíbrio orçamentário e a “regra de ouro”.	44
4. O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO INTERNO NO BRASIL E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA.....	52
4.1 Endividamento para Desenvolvimento.....	52
4.2 Os dois lados da dívida pública interna.....	55
4.3 A Sustentabilidade Financeira	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

O endividamento público é um tema histórico que perpassou por diferentes épocas sendo visto com diferentes significados. Foi por hora utilizado para atender demandas pessoais, depois usado para custear despesas de Governo e de Guerra, por exemplo, gerando um montante de constante acumulação. Por isso, o endividamento público passou a ser visto como um caráter negativo, e assim duramente criticado pelos modelos econômicos liberais. Atualmente, esse endividamento é visto por alguns estudiosos como um mecanismo alternativo ao tradicional equilíbrio orçamentário, de modo que ele possa ser um impulsionador econômico.

O presente trabalho monográfico tem o objetivo de desbravar a aplicação do Direito Financeiro face ao endividamento público interno, o relacionando com o princípio do equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade financeira. A crítica de Fernando Facury Scaff e Daniel Tobias Athias, sobre a dívida pública e o desenvolvimento, feita na Revista Científica Fagoc - Jurídico, cujo título se destaca: “Dívida Pública e Desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira” foi de grande relevância para o início do estudo acerca do tema.

Fernando Facury Scaff, e Daniel Tobias Athias, ao analisar o desenvolvimento social promovido pelas aplicações de recursos financeiros públicos identificam a forma como o Estado trata o endividamento como fator preponderante para o empecilho de maiores investimentos nos setores públicos de maior base assistencial e estrutural do país. Deste modo, explicita-se acerca do viés histórico da formação da dívida interna no Brasil, traçando uma trajetória que visa elucidar os moldes atuais do endividamento público.

Observando a desenvoltura econômica mundial na história, fora percebido que países menos desenvolvidos apresentam constantes necessidades econômico-sociais, e por isso, seguir o modelo tradicional de um orçamento amarrado na ideia de que receitas e despesas devem somar a zero, se tornou uma perspectiva defasada, que impede o desenvolvimento do Estado e da sociedade .

Os autores supraditos ressaltam ainda, pilar transformador desta situação, o tratamento adequado quanto ao princípio do equilíbrio orçamentário, pautado em uma superação dos modelos clássicos, defasados, que impedem tal desenvolvimento, na medida que tratam a constituição financeira, como uma ferramenta jurídica para impor, excessivamente, um entrave ao endividamento público que ao final se mostra tão importante para que se atenda aos preceitos da constituição econômica em garantir um desenvolvimento socioeconômico.

Assim, objetiva-se averiguar o endividamento público como instrumento de desenvolvimento social, quando pautado em um equilíbrio orçamentário que não sirva de

camisa de força, mas que seja um dos tentáculos da sustentabilidade financeira, de modo que seja possível se atingir um crescimento econômico-social justo e garantidor de futuros.

Essa temática mostra-se relevante no campo jurídico tendo em vista que o Princípio do Equilíbrio Orçamentário, o qual já vem sendo normatizado em Constituições como as da Espanha e da Itália, teve seu tocante no ordenamento brasileiro apenas por Lei complementar de nº 101/00, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma distante da Carta Magna, a qual se faz omissa quanto à este princípio de certa forma que se abstém apenas a convencionar a chamada *regra de ouro*, que se pauta no artigo 167, III desta, dispondo que só poderá haver endividamento para fazer frente às despesas de capital autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; causando assim, certa inquietude no âmbito do Direito Financeiro, e dessa forma, diante da repercussão acerca do endividamento público, fora percebido que as disposições normativas constitucionais e infraconstitucionais enrijecem o desenvolvimento econômico-social através de financiamentos públicos. Além disso, há uma crítica voltada para a constituição vigente, quanto ao seu caráter dirigente, que acaba por causar uma separação entre a constituição financeira e a constituição econômica, o que se inverteu e acabou por impedir que ao final seja possível, no Brasil, de se valer de *déficits* e *superávits* para a garantia de desenvolvimento social.

Para a sociedade o estudo desse tema traz significativo interesse, posto que o endividamento público, uma vez bem administrado, é o ampliador do bem-estar social e se faz necessário para o bom funcionamento da economia, o que reflete em um cenário macrossociológico, uma vez que um grande grupo sempre se faz afetado pela economia. Desta forma, o endividamento público atua como impulsionador de investimentos e serviços em caráter de prestação do governo com a sociedade, propiciando maior justiça, através da equidade entre gerações. Além de evitar que os ciclos econômicos fossem absorvidos pela sociedade através do aumento dos impostos do governo ou em cortes excessivos de gastos.

Pessoalmente, o interesse pela temática foi originado através do desenvolvimento do serviço público desde 2014, com o contato com a área de execução orçamentária e controle contábil financeiro, de modo que se pôde entender como a máquina pública funciona por dentro. Assim pelas participações em cursos e palestras, despertou-se o interesse pelo Direito Financeiro, Direito Econômico e Tributário.

Nessa perspectiva, para realização da pesquisa foram utilizados o procedimento bibliográfico e exploratório, posto que os estudos partem de dados pré-existentes acerca da dívida pública, da constituição financeira e da constituição econômica, da Lei de

Responsabilidade Fiscal, e do endividamento público, relacionando a temática com a necessidade de reformulação do tratamento do equilíbrio orçamentário e com a necessidade de desenvolver a sustentabilidade financeira, a fim de garantir melhor administração do orçamento e dos gastos públicos para que se possa atingir preceitos constitucionais como o desenvolvimento social.

A priori, no primeiro capítulo pretende-se dissertar sobre a história da dívida pública interna, observando os marcos temporais na busca pela sua administração e pelo seu controle, passando pelos períodos colonial, imperial e republicano. Então, ao chegar no marco da Constituição Federal de 1988, passa-se a discorrer sobre a crítica do caráter dirigente desta constituição, na medida em que passou a tratar distintamente a constituição financeira e constituição econômica, se tornando a primeira, o maior empecilho da outra.

Na segunda parte demonstram-se as disposições limitadoras ao endividamento público de que se investe a Lei de responsabilidade Fiscal. Em seguida, é visto o problema que se tornou o princípio do equilíbrio orçamentário, e as diferentes definições acerca do mesmo tema, de modo a se mostrar, ao final, a corrente que este trabalho adota como mais adequada ao cenário atual.

Por fim, no terceiro capítulo observa-se estudos que se referem ao endividamento público no Brasil, como ferramenta para se atingir o desenvolvimento econômico social. E logo após, disserta-se acerca da necessidade de se obter a sustentabilidade financeira através deste endividamento público.

2 A HISTÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO DIVERGENTE ENTRE A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA.

Tem-se, a princípio, a necessidade de se demonstrar o contexto histórico atribuído à dívida pública, no que diz à interna, na medida que isso se faz válido para tornar perceptível como se deu início ao endividamento público no Brasil, e a dificuldade que se encontra ao tentar manejá-lo, de modo que se consiga sair deste eterno embaraço que é desenvolver a sociedade, se valendo de recursos e até mesmo de financiamento, sem acabar pesando ainda mais o montante da dívida pública, causando um colapso financeiro.

Deste modo, passa-se a discorrer primeiro sobre esse viés histórico até que se chegue à promulgação da Constituição Federal em 1988, quando será dado vez à discussão acerca do distanciamento das finalidades da constituição financeira para com a constituição econômica, já que passado todo esse histórico trágico, a financeira se preocupou em se tornar rígida, impedindo que se atenda o caráter social da econômica.

Portanto, trata-se de abordagem tangencial que visa tão somente formar uma base de raciocínio, para consubstanciar a sequência lógica abordada, sem se preocupar em necessariamente buscar esgotar o tema que é primeiro histórico e depois constitucional.

2.1 Histórico sobre a dívida interna do Brasil e a responsabilidade fiscal

O Brasil, o admirável mundo novo, tem em sua história diversas épocas marcantes, as quais se fizeram fundamentais para a solidificação de seu povo e da sua estrutura de governo, e assim, entende-se necessário respeitar cronologicamente tais diferentes épocas com suas peculiaridades, sendo de tal maneira, precisa, a separação em três períodos: o Brasil colônia, Brasil império e Brasil república, para fins didáticos.

O estudo da repartição dessa trajetória histórica, aborda a princípio a formação da dívida no Brasil colônia, e como a dispersão desta se fixou de forma a se reiterar durante os outros períodos, perpassando por momentos de estreita recuperação e de declínio, com a consequência da necessidade de regulamentação e de gestão de financiamentos. Assim, em meio, aborda-se uma outra época, na qual o Brasil, proclamando sua independência, busca também a estabilidade financeira, e para isso cria agência de regulação da dívida, com o fim de unificação desta, e realiza também operações de reestruturação. Sendo por fim, o período

republicano, a partir do qual, se conseguiu encontrar meios de estabilização da dívida, de forma conseguir finalmente unificá-la, e produzir instrumentos de controle.

A apresentação da Dívida Pública interna tem caráter fundamental em elucidar, a princípio o que seria tal dívida e a correlação entre os tempos pretéritos com o atual, como se faz possível explicitar nas palavras de Guilherme Binato Villela Pedras, (2009, pg. 57), *ipsis litteris*:

Segundo a literatura econômica, existem quatro objetivos básicos pelos quais é economicamente justificável a existência de dívida pública: (i) financiar o déficit público; (ii) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e (iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento. [...] A história da administração da DPFi no Brasil representa uma evolução desses objetivos listados anteriormente, do primeiro ao último. (Pedras, 2009, pg. 57).

Deste modo, há um sentido muito mais claro na explicitação do que tange à consolidação da dívida interna, da sua institucionalização, passando por diferentes modos de governo e diferentes tratativas acerca da mesma situação, de operações de reestruturação a partir de diferentes contextos econômicos e políticos, assim como do despertar, nas entrelinhas da história, para a necessidade de maior controle econômico-financeiro, até a valoração da responsabilidade fiscal como instrumento de regulação, vejamos:

2.1.1 A dívida Pública no Brasil Colônia

Tem-se, a princípio, que a história da dívida pública interna no Brasil foi instaurada pelos “governadores” da época, os quais tomavam empréstimos como se fossem para fins públicos e acabavam por confundi-los com benefícios pessoais, já que poderiam ser tomados sem justificada necessidade, sem condições vinculadas, ou até mesmo sem limitação do valor, atitude a qual teria sido reiterada pelo costume importado da Europa, como assim praticavam as monarquias (SILVA, 2009, p.33).

Diante a situação desordenada em que se encontrava o Brasil Colônia, de acordo com BOUÇAS, (1950), fora necessária a tomada de iniciativa por parte do vice-rei da coroa de Portugal no Brasil, Luiz de Vasconcelos e Sousa, de mandar que realizassem a escrituração das finanças provenientes das receitas e despesas públicas, e a partir desse levantamento, fora constatado que havia um crescente déficit anual, que era justificado pelos gastos com as guerras,

tanto nos alimentos, quanto no fardamento, armamento e outras dívidas de empréstimos de guerra (*apud* SILVA, 2009, p. 34).

De fato, a prática de empréstimos, apesar de ser nova no Brasil, já não era nova no restante do mundo, como é possível observar, nas palavras de Aliomar Baleeiro (1972), quando citado por Anderson Caputo Silva (2009), reiterando o supradito por BOUÇAS, (1950), que os superávits que davam fama à uma boa monarquia, logo foram superados por seguidos déficits, uma vez que além do demasiado luxo da nobreza, era necessário financiar despesas decorrentes de situações emergenciais, como as de guerra ou as que a esta eram associadas (*apud* SILVA, 2009, p. 34).

Nesta mesma via, segundo Aliomar Baleeiro (1976), os empréstimos eram retirados junto aos grandes comerciantes e as taxas e juros eram dispostas em situações absurdas, uma vez que era muito difícil que se emitisse mais moeda nacional e que se aumentassem os impostos, haja vista que a população não via estes com bons olhos, pois, a arrecadação era injusta e ineficiente, além de que para produzir moeda era preciso grande quantidade de metais preciosos, fator desestimulante (*apud* SILVA, 2009, p. 34).

No entanto, apesar desse levantamento, nada se fez a respeito da dívida que se percebeu a necessidade de liquidação. E assim, em meio à uma economia alarmante, Dom João VI, em 1777, determinou que se pagassem as dívidas que vencessem juros de 5% por meio de apólices, e este feito foi considerado o marco fundador da dívida de Portugal no Brasil, o que fora consubstanciado um ano depois pela Carta Régia de 24 de outubro de 1800, que serviu para demarcar as dívidas que eram legais ou ilegais de acordo com o ordenamento vigente (SILVA, 2009, p. 34-35).

Assim, passando-se dois anos, a partir de 1808, deu-se início ao período no qual a família real portuguesa se estabeleceu no Brasil, pois, vieram fugidos das tropas de Napoleão, que invadiam Portugal, a fim de efetivar o bloqueio continental, o qual consistiu em impedir o acesso dos navios do Reino Unido a portos dos países então submetidos ao domínio do Império Francês, já que Portugal se recusou a cumprir o Decreto de Berlim de 21 de novembro de 1806 (SILVA, 2009, p. 34-35).

Com a conseqüente vinda da Coroa portuguesa para o Brasil, a dívida aumentou significativamente, e os déficits eram cada vez mais intensos, uma vez que a partir desse momento os gastos para manutenção de toda a sua estrutura de pessoas e inclusive com o seu exército despendia muitos recursos, e estes já estavam escassos pois não havia como contar com a ajuda financeira de Portugal (SILVA, 2009, p. 35).

Foi justamente nesta época, que Dom João VI teve outra iniciativa marcante para a história, a de criar o primeiro Banco do Brasil, sendo que este possuiu uma autorização de funcionamento por vinte anos, e o seu funcionamento visava uma mudança no mercado econômico do Brasil, pois, diante tanta dispersão econômica, a Coroa portuguesa finalmente centralizava o seu financiador em uma única entidade responsável por financiar seus gastos públicos (SILVA, 2009, p. 35).

Porém, de acordo com Müller e Lima (2007), apesar da grande emissão de notas bancárias, que somavam um total de 28.866.450\$000 réis, um balanço feito por sua auditoria percebeu uma grande insolvência, a qual fora agravada pela partida da Coroa portuguesa com Dom João VI, causando enorme abalo no Banco do Brasil, já que a maioria dos créditos eram garantidos com joias da Coroa, e como já não se faziam mais presentes, pois a maioria dos metais preciosos em cunho de moeda fora transferido para Portugal, de nada tinham validade estas garantias. E desta forma, sem muito mais prosperidade, ao próximo ao compute de vinte anos, este marco da memória monetária do Brasil, fora resolvido em sua extinção pelo Parlamento (*apud* SILVA, 2009, p. 35).

Isto posto, a saída de D. João VI do Brasil, marcou a transição do período Brasil colônia para o período Brasil Império, pois diante tal partida, D. Pedro I, estava a ser príncipe regente, assumindo o título de primeiro imperador do Brasil em 1822, e logo viu a desordem financeira deixada como legado pela época da Colônia, se encontrando com baixos recursos para cobrir as despesas que se debruçaram aos seus pés (SILVA, 2009, p. 36).

2.1.2 A Dívida Pública no Brasil Império

Após inúmeros conflitos internos, e disparates econômico-financeiros causados pela má administração de Portugal sobre a colônia no Brasil face à crescente vontade de independência formada pela consciência da população local, fez início ao momento Brasil império, tendo como marco dessa época, a institucionalização da própria dívida pública e da primeira agência de administração desta, além da fomentação de mecanismos e instrumentos de ampliação de financiamentos, e o mais importante a gestão do passivo, visando reestruturar a dívida, para que se pudesse começar a falar em responsabilização fiscal, vez que se dava início à um modelo de estruturação física para lidar com a dívida pública interna. (SILVA, 2009, p. 37).

Dessa forma, percebe-se que com a conseqüente e crescente dívida interna, deixada pela partida de Dom João VI, surgiu para o seu sucessor, um enorme desafio, que era enfrentar

as pertinências da solidificação do Brasil, já que da independência se advém a necessidade de políticas estruturais, voltadas para o fortalecimento de uma economia interna, que fosse reguladora de uma vindoura melhoria econômico-social, para a população do Brasil de espírito independente.

Tem-se que Dom Pedro I, em 1825, deu início à institucionalização da dívida pública interna do Brasil, tratando-a como uma responsabilidade dissipada entre o povo, constituindo uma comissão para este fim, que teria o viés de promover também a sua apuração, tornando assim, tal dívida, uma responsabilidade nacional, diferente do que se dispôs antes, como uma dívida pessoal daqueles que antes governavam. (NETO 1980, *apud* SILVA, 2009, p. 37).

De fato, há de se atentar que mais uma vez se fez perceptível a necessidade de encarar a dívida pública interna com o devido cuidado, pois já apresentava um problema financeiro latente, que retardava o desenvolvimento de uma nação, vez que ao mesmo tempo que o império tentava se consolidar, e acompanhar o ritmo civilizatório europeu, tinha que regular a dívida pública para garantir a saúde financeira.

Um ponto importante a ser elencado no período Brasil império, para o direito financeiro, fora a Lei de 15 de novembro de 1827, mais conhecida como “pedra fundamental do crédito público no Brasil”, a qual trouxe o reconhecimento legal da dívida pública, com sua fundação nacional, dispondo de quatro títulos sobre a dívida pública, sendo o último e não menos importante o título que dispusera sobre a Caixa de Amortização, a qual viria como órgão incumbido de administrar tal dívida. (SILVA, 2009, p. 37).

A partir do estudo levantado pela Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfândegos, (2018), que tem sua história pautada também pelas transições financeiras dos diferentes períodos de Brasil, podemos destacar o acerto que preconiza a Caixa de Amortização:

A dívida pública é um tema árido, com uma amplitude muito complexa, e seus efeitos recaem sobre todos nós, ainda que em proporções desiguais, muito embora com um impacto devastador em todo o contexto social e econômico. Também é verdade que o assunto não é um tema novo dentro do cenário nacional. O Brasil começou constituir sua dívida ainda no período colonial, nos séculos XVI e XVII, **porém somente na época do Império, entre 1882 e 1889, criou a primeira agência para administrar este tipo de conta, instituindo oficialmente** o que se passou a chamar de dívida interna. (grifo nosso). (ABTRA, 2018, p. 21).

Nas palavras de Louise Gabler, (2016), apresenta-se melhor explanação acerca do que retratava a Caixa de Amortização, que posteriormente viria a repassar suas funções para o Banco Central do Brasil:

A Caixa de Amortização foi criada pela lei de 15 de novembro de 1827, que reconheceu e legalizou a dívida pública, além de fundar a dívida interna. Tinha por finalidade exclusiva pagar os capitais e juros de qualquer dívida pública, fundada por ato legal. O reconhecimento da dívida por parte do governo imperial possibilitaria que a nação, recém-independente, obtivesse crédito junto aos mercados interno e externo para investir nas mais diversas áreas. As atribuições da Caixa de Amortização e das filiais seriam as de pagar semestralmente os juros das apólices de fundos que fossem emitidas, resgatar anualmente tantas apólices do capital fundado que equivalessem a soma de 1% do mesmo capital, e a dos juros das apólices que fossem sendo amortizadas e inspecionar as transferências das apólices de uns para outros possuidores. Além das operações principais, a lei estabeleceu os procedimentos e prazos de pagamentos, resgates, amortizações e transferências de apólices. Em 1828, a junta de administração apresentou ao governo o regimento interno da caixa, aprovado pelo decreto de 8 de outubro para regulamentar os procedimentos de trabalho e as funções de seus funcionários. (Gabler, 2016).

Dessas atribuições dispostas na Lei de 15 de novembro de 1827, podemos traçar um rápido paralelo quanto a atual lei de responsabilidade fiscal, no que tange ao aspecto da responsabilidade para, em regime nacional, traçar parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público, pois é a partir desta lei de 1827 que podemos perceber o cuidado da administração, registro e controle de novas dívidas, visando preservar a saúde financeira nacional.

No entanto, segundo o Autor em voga, Anderson Caputo Silva (2009), a fase do Brasil Império se estendeu por um grande período de tentativas de reestruturação financeira malsucedidas, na qual da publicação da Lei de 1825 até 1839 praticamente a Caixa de Amortizações trabalhava emitindo títulos só para pagar as despesas e os déficits públicos.

Houve também nessa época, um marco da dificuldade de fazer prosperar a redução da dívida pública, em 1839, quando através da Lei 91, se interromperam as amortizações. E assim, até 1860, o cenário era de descrença nas melhorias financeiras do Império, até que em 1861 cresceu em disparada as emissões de títulos, e mesmo com o estancamento dos resgates dos títulos em amortização, fazendo com que a até 1889, o Brasil passasse para o próximo período, a República, com uma dívida interna considerável, que não se tratava de uma herança financeira agradável. (SILVA, 2009, p 44).

2.1.3 A Dívida Pública no Brasil República.

Pelo decurso do tempo, em 1889, passando-se então cerca de 74 anos de fundada a dívida pública no Brasil, instaurou-se a fase republicana, a qual fora marcada por uma administração que tornou a dívida estável, mas que, no entanto, apresentou dificuldades no incentivo a novos financiamentos.

Havia ainda a suspensão do resgate dos títulos em circulação, que havia perpetuado um sentimento de desconfiança na população, que além disso, se acabara de passar por um momento de grandes contingentes de financiamento, e havendo sido estes através de diversos instrumentos, que contavam com os mais distintos valores de juros, taxas e prazos. Assim o governo se deparou com uma dívida muito fragmentada, que precisava ser ampla e rapidamente combatida, o que partiu Rui Barbosa, que à época tomou para si o título de primeiro Ministro da Fazenda da República, e através do seu cargo tentou regularizar o resgate dos títulos e instituir a emissão de títulos ao portador, mas a atitude não fora vindoura, já que logo deixara o cargo. (SILVA, 2009, pg. 46).

Em 1902 fora tentado a resolver o problema da fragmentação, por meio da substituição dos títulos antigos, por novos, mais uniformes, mas esta proposta não se operou por muito tempo, haja vista a falta de padronização nas características dos novos empréstimos, os quais tiveram variadas finalidades, pois o Brasil ainda passava pela necessidade de viver o progresso, mas possuía muitas dívidas, que impediam uma coexistência favorável. (SILVA, 2009, p. 46).

E logo, com o insucesso da administração da dívida, fora-se instaurada uma crescente inflação, rente à situação insolúvel do país, como esclarece Neto (1980):

O recurso do governo à colocação de títulos de forma compulsória representava prova da situação difícil do crédito público no Brasil, após anos seguidos sem pagar os juros e resgatar os títulos em circulação. Além disso, a inflação crescente tornava insuficientes os juros pagos sobre as apólices da dívida (normalmente entre 5% e 7%), gerando rendimentos reais negativos e reduzindo a demanda por esses títulos. A estagnação da emissão voluntária de títulos públicos tornava mais complicado o financiamento dos déficits orçamentários crescentes, especialmente a partir de meados da década de 1950. Não dispondo do crédito público e nem sendo capaz de aumentar a carga tributária, o governo financiou a quase totalidade de seus déficits via emissão de moeda, aumentando as pressões inflacionárias. (*apud* SILVA, 2009, p. 47).

Diante a situação, que mais uma vez não se fazia favorável, para o bom funcionamento do Direito Financeiro, de acordo com Silva, (2009, p. 38), em 1956, o governo se valeu de lei para reorganizar a dívida interna, padronizando-a, para que se obtivesse maior controle, pois entende-se indispensável à responsabilidade fiscal, pautar ações pelo mais elevado grau de zelo e planejamento ao organizarem as despesas, sendo um posterior contraponto à fragmentação secular da dívida pública. Sendo esta uniformização de 1956 aplicada até 1962, quando se formulou uma consolidação mais completa para unificar a dívida da União, até as reformas institucionais de 1964.

Antemão, pode-se entender através do autor Guilherme Binato Villela Pedras (2009, p. 58), que:

Até 1964, as emissões tinham como objetivo o financiamento de projetos específicos. A partir daquele ano, o governo empreendeu uma série de reformas que vieram a alterar profundamente o mercado de capitais no Brasil e que buscavam assegurar os objetivos antes mencionados. Tais mudanças apresentaram, de fato, impactos significativos sobre a dívida pública, na medida em que, pela primeira vez, se buscou montar um mercado de títulos públicos de forma estruturada. [...] a evolução da DPFi no Brasil a partir de 1965 refletiu não somente as decisões de governo, mas foi profundamente influenciada pelos ambientes macroeconômicos de cada período. (PEDRAS, 2009, p. 58).

O período que contempla o ano de 1964, teve como figura central o presidente Castello Branco, o qual, diante da crise inflacionária, colocou em cheque uma modernização econômica, em face à uma reforma no sistema financeiro do Brasil, através de sua determinação por colocar em prática a formação de um padrão de desenvolvimento sustentável para o país. Tendo, para tanto, já no ano seguinte, o estabelecimento do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). (PEDRAS, 2009, 58).

Desta forma, podemos entender que o PAEG, tinha como perspectiva devidas mudanças não só no cenário, financeiro ou econômico, mas também nos aspectos econômico-sociais quanto ao endividamento público, de modo que a dívida pública apresentava-se sob a forma de uma grande diversidade de títulos públicos, nominativos, emitidos para as mais diversas finalidades e com reduzida credibilidade junto ao público, vejamos:

Entre os objetivos do Paeg, poderiam ser citados: (i) a obtenção de recursos adicionais para a cobertura dos déficits da União; (ii) o estímulo à poupança individual; e (iii) a criação de um mercado voluntário para os títulos públicos. Esses motivos deixam clara a importância que deveria ser dada à formação de um eficiente mercado de títulos públicos. Nesse contexto, foram introduzidas diversas modificações na economia brasileira, em particular em áreas que se relacionam diretamente com a dívida pública, como as reformas do sistema fiscal e do sistema financeiro. Cabe destacar a edição das Leis nº 4.357, de 16/07/1964, que criou a correção monetária, e nº 4.595, de 31/12/1964, que instituiu a reforma bancária, criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN). (PEDRAS, 2009, 59).

De tal modo, a presença do banco central fora fundamental, pois este ficou responsável pela emissão de títulos públicos, que passaram a ser regulados pela instrumento da correção monetária, que visava amenizar perdas de uma consequente variação inflacionária, e estas serviam para o financiamento da dívida pública. (PEDRAS, 2009, 59).

Isto posto, a partir de 1969, essa política adotada de financiamento do *déficit* público fora tão louvável, de tal modo que o autor Pedras (2009), ressalta:

Apenas a partir de 1969 o financiamento para o público já era tal que excedia as necessidades fiscais do governo, cabendo ao crescente endividamento basicamente a tarefa de criar um eficiente mercado de títulos públicos para viabilizar a condução da

política monetária. Vale ressaltar que a parcela do déficit não financiada por meio de emissão de títulos em mercado o era pela colocação de títulos para a carteira do Banco Central, que, dessa forma, funcionava como um financiador do governo. Como será argumentado adiante, esse aspecto particular no relacionamento entre as autoridades fiscal e monetária tem apresentado considerável evolução até os dias atuais. (PEDRAS, 2009, 60).

O autor Guilherme Pedras, (2009, p. 61), deixa claro que o decênio entre 1960 a 1970, representou um momento único para a história da dívida pública federal interna, pois foi percebido o caráter positivo ao país quanto às taxas de crescimento econômico bastantes elevadas quando comparadas a outros períodos na história, e assim, a política de endividamento que se iniciou com essas mudanças e principalmente pela movimentação dos títulos públicos, fez com que os anos de 1970 se seguissem com ares econômicos progressivos. (PEDRAS, 2009, 61).

No entanto, aproximadamente em 1974, o Brasil começou a perder o ritmo, o qual fora quebrado devido às consequências das transações de petróleo, e isso se estendeu até 1979, e assim a boa década foi por água abaixo, assolados por uma inflação absurda, modificando o crescimento econômico para um saldo negativo, o qual só voltou a crescer em 1984 e 1985. (PEDRAS, 2009, 61-62).

Diante a forma que o governo lidou com a dívida nos anos recente-passados, observou-se a necessidade de maior controle fiscal, pois o governo federal possuía dívidas contratuais vencidas com diversos credores, e assim buscou soluções para resolver tal problema, quando a partir da década de 90, fora adotado um processo de reestruturação dessas dívidas existentes, por meio da securitização. (PEDRAS, 2009, 63).

Isto posto, há se salientar ainda que houve o insucesso do Plano Cruzado em 1987, mas em 1988, ocorreu a promulgação da Constituição federal de 1988, a qual passou a adotar novos modos de tratamento financeiro e econômicos, como iremos demonstrar no tópico subsequente, de modo que esta passou a adotar a “clássica forma de relacionamento entre autoridade monetária e autoridade fiscal”. Modo o qual resultaria mais tarde na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos anos 2000. (PEDRAS, 2009, 64).

Por fim, de acordo com Guilherme Pedras, (2009, p. 66-67), o presidente Collor de Melo, recebeu o país em 1990, com uma das mais altas taxas inflacionárias, e assim, na tentativa de combater tal inflação, tomou medidas radicais, que acabaram por prejudicar enormemente o montante da dívida pública, e isso causou uma péssima visibilidade no cenário tanto externo quanto interno, que se faz muito ruim para perspectiva de novos financiamentos, nos modelos que serão demonstrados ao decorrer deste trabalho. Sendo que tal situação só fora alterada com

as melhorias trazidas a partir do Plano Real, que por continuidade, passou uma perspectiva melhor para os anos subsequentes até os mais atuais, como se aponta, *in verbis*:

A partir de 2003, com a melhora na percepção dos investidores quanto ao rumo da economia, tendo em vista a postura do novo governo em manter a responsabilidade fiscal e as políticas monetária e cambial, iniciadas na segunda gestão do governo anterior, foi possível observar consideráveis avanços na administração da dívida pública. (PEDRAS, 2009, 67).

Portanto, conclui-se que a trajetória da dívida pública no Brasil é muito conturbada, pois se iniciou a partir de inúmeras irresponsabilidades morais e financeiras, que resultaram em um montante que já não poderia mais ser sanado em sua maioria, e então foram necessárias inúmeras tentativas de administração da dívida pública, de modo que esta pudesse ser combatida, e assim, durante a história, criou-se raízes em sentimentos que estigmatizam o endividamento público, tanto pelo fato de diversas vezes ter incorrido em insolvência dos financiamentos, quanto das medidas radicais de mudança de planos econômicos que tanto chocaram as sociedades. De fato, é muito difícil que se mude tal perspectiva, mais ainda quando em poucos anos de administração, um governo adote diferentes medidas de tratamento da dívida que seriam eficazes por alguns anos, mas que na maioria das vezes não conseguia manter o seu sucesso.

Neste importe, esse trabalho passa a demonstrar medidas alternativas à esses recorrentes modelos de administração do endividamento público, como se parasse fora da estrada da história do Brasil e analisasse com outros olhares, medidas que vem sendo adotadas, como modelos tradicionais, que por diversas vezes não deram certo, e que não conseguiram atender a finalidade de sanar dívidas públicas e alcançar um justo desenvolvimento social.

2.2 O descasamento entre o financeiro e o econômico.

Percorrida a trajetória da fundação da dívida pública do Brasil, nesse processo de geração dessa “bola de neve”, a qual se valeu de um aumento significativo, a pesar dos constantes esforços em administrá-la e tentar reduzi-la, fora chagada promulgação da Constituição Federal de 1988, então vigente, e amplamente bem aceita, também pelo seu principal marco, que é a desenvoltura garantista dos direitos fundamentais, os quais lhe deram o título de “Constituição Cidadã”.

No entanto, neste trabalho monográfico, põe-se em evidência um outro marco da Constituição Federal de 1988, que é a tratativa dada à dívida pública em meio à uma explícita

separação entre o Direito Financeiro e o Direito Econômico, e por assim dizer, há na doutrina dois apêndices, duas outras Constituições, que são dependentes entre si, porém desconexas.

Nessa conjuntura, é observado, a partir dos autores Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006, p. 03), em um artigo que fazem à universidade de Coimbra, intitulado de: *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*, a partir do qual estes ilustres escritores passam a tecer críticas quanto ao perfil de *Constituição Dirigente*, que é um conceito abordado por José Joaquim Gomes Canotilho, em *A Lei do Orçamento na Teoria da Lei*, como algo, na literalidade das palavras, como um retrato de uma constituição que é o conjunto definições e apanhado de objetivos para serem seguidas pelas pessoas e pelos entes federativos.

De tal modo, a crítica retrata que há um desleixo entre o Direito Financeiro e o Direito Econômico, quando estes, passam a fazer vista grossa quanto à problemática central do que os autores chamam de “constituição total”, e que dizem ser fruto de um rompimento de padrão de financiamento, que se deu após a segunda guerra mundial, sendo o descompasso entre as ordens financeira e econômicas na constituição, que diante de um novo sistema de acumulação de capital, nos moldes da constituição dirigente, passam a retratar uma outra face da mesma moeda, da então denominada: “constituição divergente invertida”. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 04-05).

Quanto à essa constituição dirigente invertida, os autores Bercovici e Massonetto (2006), ressaltam:

a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 19)

Os autores supraditos, Bercovici e Massonetto (2006), colocam em seu trabalho que historicamente o direito financeiro, durante o século XX, passou a exercer uma relação de proximidade com o direito econômico, mudando assim um cenário que era de comportamento neutro para um cenário de protagonismo do direito financeiro enquanto regulador da progressiva integração entre as finanças públicas e a economia, em meio à uma organização do capitalismo aplicado vigente, no papel intervencionista do Estado no domínio econômico. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 04-05).

No tocante, Bercovici e Massonetto (2006), deixam claro que esse ponto de convergência existiu, tendo como resultado, nas palavras destes, a “organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação, modulada de acordo com o regime econômico e com o papel atribuído ao Estado na estruturação do domínio econômico”, sendo assim essa integração evoluído para um planejamento estatal baseado em uma ordem econômico-financeira. O que, no entanto, mudou no final do século XX, quando essa integração começou a ser fortemente atacada, que forçou o retorno da separação dessas ciências, assim como da neutralidade, já apontada, pois o sistema neoliberal colocou em xeque o modo que era utilizado para se obter financiamentos públicos. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 05-06).

A consequência desse modelo neoliberal imposto pode ser retratada nas palavras de Bercovici e Massonetto (2006), *ipsis litteris*:

A integração estruturante do paradigma dirigente foi substituída por um novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação na fase atual do capitalismo. O que se viu então foi o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o ocaso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 06).

De fato, de acordo com Scaff e Athias, (2016), essa retratada problemática se deu na medida em que o estado se valeu do planejamento para traçar um caminho para a “atuação na e sobre a economia”, que no final acaba por desviar o sentido de prever comportamentos econômicos e sociais pelos mecanismos estratégicos de objetivos a serem cumpridos, quando ao invés desse planejamento ajudar o Estado a concretizar tais feitos, acaba por se limitar aos aspectos orçamentários, da vinculação de receita e despesa. (SCAFF, ATHIAS, 2016, pg. 87).

Neste ponto, este trabalho começa a ganhar forma no seu aspecto central, que é mostrar o descompasso geral, que é existente numa pretensa obrigação de vinculação entre receita e despesa, que começou muito lá atrás e se mostra atual, em um descompasso, também, constitucional.

Nesta esteira, cabe apontar que Bercovici e Massonetto (2006) ressaltam a modificação do direito financeiro, que antes era voltado para perspectivas de financiamento público que visasse uma política de bem-estar social e depois passou a se pautar através de um sistema financeiro de acumulação. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 22).

Retomando a problemática central deste tópico, podemos afirmar, de acordo com estes mesmos autores, que:

O problema deste processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro foi o fato de que a recomposição da capacidade de intervenção pública se esgotou na tentativa de controle sobre os gastos públicos. A

constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 13).

Percebe-se, portanto, a crítica voltada ao papel deslocado da constituição financeira diante da constituição econômica, pois não há um alinhamento no sentido que a financeira possa encaminhar um desenvolvimento econômico, o qual tem como enfoque a outra constituição, a econômica, que distantes se atrofiam, pois, enquanto esta busca ruptura com a velha ordem econômica, que era aparentemente organizacional da economia, e que através disso introduziu normas diretivas e programáticas, com o objetivo de alcançar determinados objetivos sociais, definidos por diretrizes de políticas públicas que se sustentam nessas normas, buscando regulamentar a economia de forma a se adequar ao Estado Social em oposição ao Estado puramente liberal, enquanto a outra se pauta em limitações do crédito público, dificultando o acesso ao endividamento público através da sustentabilidade financeira pela desconfiança construída durante a história, servindo em sua grande maioria para saldar juros.

Portanto, esse enfoque central pode ser melhor compreendido, quando resta claro que a constituição financeira depois de intemperes, voltou ao seu *status* de neutralidade e fora tratada como um simples instrumento processual, que deixou apartada as questões econômico-sociais e dessa forma, se apresentou como um empecilho à capacidade interventiva do Estado na economia. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 13).

Isto posto, Fernando Facury Scaff, (2014 p. 46), conclui acerca do artigo apresentado aqui sobre Bercovici e Massonetto (2006), que:

A Constituição Financeira, que deveria dar amparo à implementação dos direitos econômicos e sociais, acabou drenando para o pagamento dos juros da dívida pública grande parte da capacidade do Estado intervir na economia em prol dos desvalidos, sem qualquer controle parlamentar (art. 166, §2º, II, CF). Um dos objetivos fundamentais da República brasileira, que é o da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF), ficou relegado a segundo plano. Ou como dizem esses Autores, "o déficit público defendido por autores como John Maynard Keynes e Michal Kalecki era o déficit público do pleno emprego. Hoje é o déficit público que garante a remuneração para o capital. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006 p. 15, *apud* SCAFF, 2014, p. 39).

Desta feita, insta ressaltar que Scaff, (2014 p. 46), elenca que: "A Constituição Financeira brasileira vem sendo usada para reduzir o ritmo da ampliação dos direitos econômicos e sociais em favor do pagamento de juros para os rentistas", e diz ainda que o parlamento criou normas para que o Brasil não se endivida mais ainda, mas, por outro lado, este

mesmo não possui qualquer eficiência fiscalizatória para controlar o montante que é desprendido para pagamento dos juros da dívida pública.

Portanto, mesmo sabendo que a constituição econômica não é a mesma constituição social, é cediço que esta busca também atender aos direitos fundamentais dos agentes econômicos, além de demarcar a intervenção do estado na economia, e portanto, não pode ter a constituição financeira em descompasso aos seus preceitos, de modo que passe a enforçar tais presunções. A constituição financeira não pode se restringir a saldar a dívida pública e servir de escopo protecionista ao histórico trágico de administração da dívida pública.

É preciso reformular os conceitos e abandonar as velhas práticas, se antenado para medidas alternativas ao que não vem dando certo, como se expõe nos capítulos seguintes.

3. A RESPONSABILIDADE FISCAL, NOS PLANOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL E A PROBLEMÁTICA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E A “REGRA DE OURO”.

Neste ponto, a princípio passa-se a tecer comentários acerca da já referida Lei de Responsabilidade Fiscal, ou juridicamente falando, Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, a qual teve destinado, espaço específico para sua retratação, já que se faz crucial para o entendimento da tratativa das políticas brasileiras legais a respeito do endividamento público, na medida de suas restrições e permissões, que são decorrentes da trajetória histórica demonstrada, que configurou diferentes métodos de proteção nacional contra o descontrole de financiamentos, os quais eram feitos sem impor nenhuma responsabilidade aos que o contraíam.

Logo após, passa-se a discorrer acerca do que seria o princípio do equilíbrio orçamentário, que dentre os seus diversos modelos, se apresenta, no modelo tradicional, como mais uma faceta decorrente do retratado no capítulo anterior como consequência tanto do histórico do Brasil em suas relações de endividamento público, quanto do descompasso do que representa as distintas constituições, financeira e econômica, sendo incongruente a “norma programática” que representa a Constituição Financeira, com a realidade que se extrai da Constituição Econômica, que se apresenta diante das necessidades econômico-sociais de um país subdesenvolvido.

Para tanto, apresenta-se a problemática do equilíbrio orçamentário, quando há por um lado, um sentido histórico constitucional que visa a manutenção de um modelo clássico de casamento entre receitas e despesas resultadas em zero, contra um modelo mais adequado à realidade econômica do país, no entanto, aparentemente de difícil aceitação, pelo histórico cultural de estigmatização quanto a *déficits* e *superávits*, como se passa a expor, sequencialmente:

3.1 A lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação ao endividamento.

Face à trajetória constitutiva da Dívida Pública no Brasil, durante suas mais distintas épocas, este País, buscou, se reconsolidar financeiramente de várias formas, mas foi a partir de meados da década de 80, que foram implantadas medidas estruturais no sentido de promover ampla reforma institucional das contas públicas brasileiras, que até então careciam de um mínimo ordenamento legal que pudesse proteger o País de administradores públicos que

praticavam uma má gestão do dinheiro público, de maneira irresponsável, haja vista que por muito tempo não houve qualquer responsabilização por algum tipo de malversação ou erro.

Desta forma, esse ciclo de reforma iniciou-se com a extinção da chamada conta movimento do Banco Central no Banco do Brasil, mecanismo pelo qual era possível financiar gastos públicos, mesmo os não previstos no orçamento, com pura e simples emissão monetária, e foi consolidado, em maio de 2000, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nas palavras de Sérgio Assoni Filho, Ana Carla Bliacheriene e César Augusto Seijas de Andrade, (2016, p. 96), a dívida pública, não é um fato novo, mas, se fortaleceu e ganhou estrutura com o desenvolvimento das instituições financeiras. Sendo o endividamento público, um processo significado de dinamismo, vez que se vale de uma distribuição temporal com o fim de garantir a realização de políticas públicas pautadas pela obtenção de receita para custear uma aplicação no presente, que trará uma responsabilidade futura aos entes públicos, quanto à necessidade de saldar os compromissos assumidos anteriormente.

Os mesmos autores, Sérgio Assoni Filho, Ana Carla Bliacheriene e César Augusto Seijas de Andrade, (2016, p. 96), trazem uma definição acertada, que faz necessária a exposição, *ipsis litteris*:

O endividamento é uma legítima forma de expressão da autonomia financeira do ente político. Por meio do endividamento, pode-se buscar a correção de descompassos existentes entre o montante dos recursos disponíveis e o montante dos gastos autorizados pelo ordenamento jurídico para um determinado período, ou seja, equalizar desequilíbrios entre as receitas e as despesas durante o exercício financeiro. (FILHO, BLIACHERIENE & ANDRADE, 2016, p. 96).

Em um arcabouço geral, a introdução do princípio do equilíbrio orçamentário no Brasil por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, denota imanência entre estes, de modo que a gestão pública deverá seguir um arcabouço de regras e diretrizes orçamentárias, as quais quando bem planejadas e executadas ensejarão um equilíbrio orçamentário, nos moldes que este trabalho busca apresentar, o que torna um Estado saudável em sua governabilidade, vindo comportar melhores planejamentos.

Dessa forma, como esta prática é uma realidade muito distante em todas as esferas do executivo, há de se falar em endividamento público, o qual ocorre no momento em que, no governo, há a necessidade de se contrair de entidades financeiras ou pessoas da sociedade para financiamento de parte de gastos que não foram cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividade, o crédito e o consumo ou, ainda para investimentos. E aqui a “regra de ouro” tem o papel de vincular tais dívidas à realização de investimento ou abatimento da dívida. Devendo-se evitar

tomar dinheiro emprestado para gastar com despesa corrente, mas sendo possível empréstimo para cobrir despesa de capital, como nas práticas de costume.

Antes de se prosseguir, faz-se necessário citar o artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal que explica algumas definições básicas para maior entendimento do tema:

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;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; [...]

Mormente, tem-se, de acordo com Assioni Filho (2007, p. 115), que a Constituição Federal vigente, pela força de seu artigo 163, II¹, se valeu de delegação para que por meio de Lei Complementar fosse disposto acerca do crédito público e do controle legal da dívida pública, o que assim deu origem a esta retratada Lei de responsabilidade Fiscal, já demonstrando, desde logo, a opção do Brasil, mesmo que tardia, pela adoção de limitações legais mais severas para a administração do endividamento público pelos entes federativos, sendo assim representada pelo autor como controle da dívida pública, pois como já demonstrado, esta dívida é, historicamente, crescente e arraigada ao País, representada em sua grande maioria pela dívida interna. (FILHO, 2007, p. 115).

O autor Assoni Filho (2007, p. 116), retrata a LRF, a partir de uma visão que este trabalho busca discutir, como se demonstra, *in verbis*:

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. Uma vez limitado o endividamento público, mediante uma gestão fiscal que sinaliza no sentido da responsabilidade e moralidade no trato da coisa pública, e que penaliza e obriga a recondução da dívida a limites, maior será a credibilidade do País com os prestamistas nacionais e estrangeiros, ficando mais fácil encontrar financiadores para investimentos considerados relevantes pelos agentes públicos. (FILHO, 2007, p. 116).

¹ Artigo 163 - Lei complementar disporá sobre:

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

A referida Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com Assoni Filho, (2007 p. 117), possui em seu Capítulo VII, uma dedicação exclusiva ao controle e limitação das operações de crédito, ou seja, sobre o crédito público, que como dito acima, pode trazer mais segurança para os financiadores, na medida em que impede que sejam contraídas dívidas de difícil pagamento, e que obriga o Estado a utilizar minimamente do endividamento público, mas essa mesma medida pode apresentar uma outra perspectiva, a qual se mostra quando analisando sucintamente, ainda de acordo com o autor, poderia trazer uma conclusão de que esse dispositivo infraconstitucional e a constitucional “regra de ouro”, poderiam enrijecer a atuação estatal, impedindo o exercício da autonomia financeira dos entes públicos.

Para maior entendimento, o autor supradito, cita em sua obra, um importante excerto que trata sobre a questão do endividamento, nas palavras de José Conti, como se expõe:

Admitindo-se que o crédito público é um a das formas pelas quais se exterioriza a autonomia financeira das entidades subnacionais, mas não a única, não se pode considerar o estabelecimento de limites constitucionais e legais para o endividamento como sendo ato que viole o princípio federativo. Até porque a própria competência tributária não é ilimitada, tendo seus contornos expressam ente delimitados pelo texto constitucional. [...] Assim, a existência de limites para o endividamento das entidades subnacionais, desde que em níveis razoáveis, que não aniquilem a capacidade de utilização do crédito público com o instrumento de política financeira, não violam a autonomia financeira destas entidades. (FILHO, 2007 *apud* CONTI, 2003. v. 2, p. 1093).

Nesta esteira, o que se pretende nesse tópico, é trazer a reflexão ao ponto de limitação que a constituição e a LRF impõe, e se esta limitação é estranguladora ou não, de modo a que se faz necessário apontar alguns artigos e algumas observações sobre estes.

De tal modo, observa-se que a constituição vigente, surgiu em meio à uma crise, como já demonstrado, por causa do petróleo, e assim, Fernando Facury Scaff (2014, p. 42), diz que por consequência dessa tamanha crise presenciada no Brasil, a constituição de 88 fora pautada por uma enorme preocupação que acabou por refletir em suas normas. (SCAFF, 2014, p. 42).

Desta forma, o autor Scaff (2014, p. 42), diz que a constituição vigente atribuiu a competência para a autorização da contratação de empréstimos públicos ao Senado Federal, através de seus 81 eleitos, os quais julgam as necessidades de financiamento para todos os entes federativos, não obstante a União, como podemos depreender do artigo 52, IV, CF². Sendo também de competência do Senado Federal:

² **Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Cabe também ao Senado fixar, por proposta do Presidente da República, o montante da dívida consolidada dos entes federados (art. 52, V, CF). Por dívida consolidada ou fundada deve-se entender aquela para amortização em período superior a 12 meses; a que deve ser amortizada em prazo menor é denominada de dívida flutuante. Embora possa parecer redundante, a Constituição também determina que cabe ao Senado estabelecer os limites globais do endividamento, e as condições para as operações de crédito interno e externo dos entes federados²⁸. Essa determinação engloba todas as espécies de dívidas públicas que possa haver²⁹: fundadas, flutuante, mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, bem como os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento³⁰. Por isso que trata de “limites globais de financiamento”. (SCAFF, 2014, p. 42-43).

O autor Scaff (2014, p. 43), dispõe que somente denominações de crédito chamadas de antecipação de receita orçamentária podem ser contratadas independente da autorização do Senado Federal, pois estas são dívidas flutuantes, aquelas que se caracterizam por terem curtos prazos de amortização, inferior a 12 meses, nos termos do artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal³.

No que se sucede, o tocante quanto ao que este trabalho busca maior reflexão, parte da discussão da proteção ao pagamento de juros aos credores da dívida pública, que passaram a ser amplamente resguardados pela constituição de 1988, e portanto, Scaff (2014, p. 44-45), explica:

o Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo para debate parlamentar e aprovação legislativa, contém certa previsão de gastos para pagamento de juros anuais aos credores da dívida pública brasileira, interna e externa. Ocorre que o montante que estiver previsto para pagamento desse tipo de despesa com juros no Projeto de Lei Orçamentária não pode ser modificado pelo Poder Legislativo – para usar uma expressão popular, “está blindado” contra emendas parlamentares. (grifo do autor). (SCAFF, 2014, p. 44-45).

Para tanto, é trazido à baila o inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 166 da Constituição Federal, para demonstrar a situação que se coloca em foco:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º - 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, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, [...].

³ Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

A partir disto, conclui-se, de acordo com Scaff (2014, p. 44-45), que o que está disposto nas alíneas “a” e “c”, se tratam especificamente de matérias, das quais na primeira não poderia haver alteração para sua diminuição através do processo orçamentário, pois se trata de um gasto muito rígido, que possui legislação específica, e na segunda por se tratar de transferências intergovernamentais previstas pela própria Constituição, não poderiam ser alteradas pelas leis orçamentárias, porém, quanto à alínea “b”, cabe a crítica de que se tratam de despesas contratuais voltadas ao pagamento de juros da dívida, e portanto deveriam ser objeto de deliberação no parlamento, e não uma medida afastada do controle destes, vez que se mostra um assunto extremamente sério para que se deixe ao encargo da tratativa privada entre o Estado brasileiro e os credores.

O autor Scaff (2014, p. 45), sobre essa discussão da intangibilidade dos serviços da dívida, complementa:

Desta forma, podem ser realizadas emendas ao projeto de lei do orçamento anual caso sejam indicadas as fontes de recursos necessárias para amparar a modificação, considerando apenas anulações de receitas, porém, mesmo assim, é vedado ao Parlamento promover alterações sobre o “serviço da dívida”, ou seja, no montante estabelecido no Projeto de Lei Orçamentária Anual para pagamento de juros aos credores. O que for estabelecido pelo Poder Executivo é o que valerá, de forma imune a qualquer deliberação parlamentar. O montante que o governo brasileiro paga de juros anuais aos seus credores decorre de deliberação exclusiva do Poder Executivo, sem a possibilidade de qualquer interferência do Poder Legislativo - o que é, para dizer o mínimo, pouco democrático.

Não bastando, o mesmo autor ainda elenca que no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, que caso haja ausência de receita suficiente para o cumprimento de metas, será possível, na condução orçamentária, sustar o pagamento de algumas espécies de gastos programados, no entanto, não é possível que se faça nada a esse respeito, quanto ao serviço da dívida.

Para Raul Chaves Machado, (2015, p. 14), a Lei de responsabilidade Fiscal adota critérios mais do que parciais quanto ao pagamento da dívida, de forma que acabe cobrando implicitamente que se obtenham saldos *superavitários* para que ao final, se reduza gastos e que se pague os serviços da dívida com o que sobrar, como se expõe:

Ainda existe previsão na LRF, em seu art. 4º, inciso I, alínea a, de que a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesa, sendo esta lei o instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo e principal fonte de controle na busca do equilíbrio fiscal. Assim, este equilíbrio fiscal exige mais que o simples equilíbrio entre receitas e despesas, exige-se um superávit fiscal, ou seja, a

⁴ **Art. 9º** - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

receita primária deve superar a despesa primária, de forma que o saldo possa ser utilizado para pagamento do serviço da dívida pública. (MACHADO, 2015, p. 14).

Portanto, conclui-se que esta Lei Complementar surgida em 2000, tem no fundo de sua alma uma vertente bastante protecionista ao cumprimento da amortização da dívida pública e também protecionista quanto ao endividamento público, o tratando ainda como um mal a ser combatido, caráter o qual é contrário ao modelo que aqui se busca demonstrar como saudável financeiramente, mas que necessita de financiamentos públicos sem que estes sejam demonizados.

Ao final, não se entende saudável uma política financeira que se abstém do diálogo do tratamento do pagamento da dívida, enforcando outros gastos sociais que poderiam promover desenvolvimento, para focar apenas no cumprimento das despesas com o serviço da dívida, como se não existissem problemas econômico sociais a serem superados, se distanciando cada vez mais a constituição financeira da constituição econômica, e do seu caráter social.

Isto posto, passa-se a tratar especificamente do princípio do equilíbrio orçamentário decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal, e da regra de ouro.

3.2 A problemática do equilíbrio orçamentário e a “regra de ouro”.

Diante tais proposições, há de ser elencado, que neste ponto, é trazida à baila, a problemática do endividamento público, uma vez que fora visto a trajetória inconstante da Dívida Pública, a qual criou um sentimento de rigidez quanto ao tratamento dos orçamentos e financiamentos públicos, já que é possível apontar mecanismos de controle e limitação destes, além da tradicional ideia de que deve haver um fechamento entre receitas e despesas, se igualando a zero, ou senão, mostrando um *superávit*, o que doutra mão, mostra sempre um cunho negativo ao *déficit*. Mas também há quem diga que os entes públicos não devem se pautar nessas limitações, pois, se tratariam de impedimentos à obtenção de recursos que poderiam ampliar o poder de investimento do Estado, ou seja, seriam impedimentos a um *déficit* que viria a sustentar, através do seu investimento, tanto a saudação da dívida, quanto dos seus juros.

Contudo, para que se possa alcançar um raciocínio lógico e sequencial do exposto no parágrafo acima, cabe explicitar do que se trata esse princípio que se traduz no casamento de receitas e despesas, mais conhecido como equilíbrio orçamentário, que pode ser definido nas palavras de Rubem Barreto Ribeiro (1966, p. 56), *in verbis*:

Por equilíbrio orçamentário entende-se a perfeita correspondência entre a receita e a despesa. Numa situação de equilíbrio orçamentário os gastos governamentais, despendidos na satisfação das necessidades públicas, se igualam aos recursos obtidos através de sua atividade financeira para custeá-los. (RIBEIRO, 1966, p. 56).

O princípio do equilíbrio orçamentário teve sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Responsabilidade Fiscal, retratada acima, ensejando que haja um equilíbrio fiscal, equiparando ou superando a receita em detrimento da despesa.

Para Raul Chaves Machado, (2015, p. 13), é claro que o endividamento só pode ser admitido para a realização de investimento ou abatimento da dívida, como podemos demonstrar:

Ou seja, deve-se evitar tomar dinheiro emprestado para gastar com despesas correntes, mas pode-se pegar emprestado para cobrir despesa de capital, onde o déficit aqui é permitido. Essa é uma norma lógica e de grande importância para as finanças públicas do País. Na verdade, Esta é a conhecida Regra de Ouro reforçada na Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 12, § 2º onde disciplina que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (MACHADO, 2015, p. 13).

Além disso, o mesmo supradito autor, elenca que a própria Constituição Federal, é bem clara quando em seu art. 167, inc. III⁵, dispõe esse equilíbrio estrito a partir de vedações que excedam o montante das despesas de capital. (MACHADO, 2015, p. 13).

Nesse contexto, é possível apresentar tempestivamente que há divergência quanto ao princípio abordado, e para maior consubstancia desse apontamento é necessário dedicar um espaço para trazer a contribuição literária deixada pelo autor Rubem Barreto Ribeiro, (1966, p. 57), no que ele chama de “polêmica sobre o princípio do equilíbrio orçamentário”, pois passa a elencar que este princípio não é amplamente aceito pelos doutrinadores e estudiosos, e principalmente porque esses o tratam como um dogma. Sendo os desse lado, os chamados clássicos liberais, os quais o autor diz serem defensores desse equilíbrio, intransigentemente. E coloca de um outro lado, esses que passaram, a partir das ideias de John Maynard Keynes, a serem, basicamente, defensores dos gastos públicos, ou seja, aqueles que não se importavam com o conseqüente aparecimento de *déficits* para manejo de emergência econômica.

Avançando na obra do respeitado autor, ainda é possível de se deparar com uma outra corrente, composta por aqueles que fazem uma distinção de desenvolvimento de países, e traçam que diante tal discrepância notada entre países bastante desenvolvidos e países subdesenvolvidos, observado o enorme atraso, estes intervêm por um: “desenvolvimento

⁵ 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;

econômico a qualquer preço, superpondo este ao equilíbrio das finanças governamentais e mesmo à estabilidade monetária”. (RIBEIRO, 1966, p. 57).

Parece salutar, quanto o autor em voga, Ribeiro (1966, p. 57-58), diz que ambos os três posicionamentos parecem corretos, e só é preciso entender o tempo em que cada ideia se aplica, e através dessa adequação temporal é possível entender a problemática do endividamento público sob a perspectiva do que o autor retrata como essa “polemica”, senão vejamos:

Assim sendo, a existência do equilíbrio orçamentário ou a ocorrência de «déficit» ou «superávit» são situações perfeitamente cabíveis desde que tais condições, determinadas pela evolução histórica dos fatos, assim o exijam. O grave erro, que ocorre freqüentemente, é a tentativa de transpor idéias que se desenvolveram em épocas e condições determinadas para outra época e outras condições completamente diferentes. [sic] (RIBEIRO, 1966, p. 57-58)

O ilustre autor faz um breve relato histórico quanto ao equilíbrio orçamentário, para explicar que a princípio, pautado sobre a economia clássica, o cenário mundial dispusera uma produção econômica onde se buscava o benefício próprio para alcançar posterior benefício coletivo, se combatendo qualquer tipo de intervenção estatal, vista como prejudicial ao equilíbrio do sistema econômico, e assim se retratava a intervenção mínima na frase “o melhor governo é aquele que menos governa”. Assim, portanto, o princípio retratado era requisito obrigatório para uma boa gestão pública, já que só se tinham receitas estritamente ligadas às despesas. O que, para o autor justifica esse comportamento atual quanto ao equilíbrio orçamentário, como resquício do que era justo a aplicação à época cabível. (RIBEIRO, 1966, p. 60-61).

Na mesma direção, é retratado nesta obra que o equilíbrio orçamentário defendido pelo classicismo liberal, fora ultrapassado pelos próprios fatos econômicos desenvolvidos no cenário mundial durante a história, e que até mesmo os governos que adotavam tal corrente, se viram obrigados a abandonar o modelo, para que pudesse se adaptar às distintas situações econômicas. E isso se deu, pois, o orçamento passou de um quadro contábil, para um instrumento propulsor de um Estado, quanto à capacidade de ação financeira e econômico-social. (RIBEIRO, 1966, p. 60-61).

Rubem Barreto Ribeiro, (1966, p. 59), tratou esse pensamento sobre o modelo clássico liberal como ultrapassado, a partir do que dispôs como flutuações cíclicas da economia, e estas deram margem ao surgimento das outras duas correntes supraditas, uma vez que se constatou que as operações econômicas não são estáticas, elas não são passíveis de se manter em perfeito equilíbrio, não obstante um período próspero ser seguido de um período de crise.

O autor retrata que há sempre a euforia de um crescimento econômico até que se atinja um nível muito alto, o qual chamou de “pico”, que na sua visão constitui um período chamado de “período de expansão”, que atinge o seu limite e tem como consequência um processo reverso, “contração”, que inflige todos os setores econômicos de um país, e que se aprofunda no que ele chamou de “cava” ou de “ponto de recuperação”. Assim, é dito que esses ciclos, apesar de incertos, são especulados de 5 a 15 anos cíclicos. Daí que surge a ideia do citado Keynes, para que o Estado se valesse de *déficits*, para que conseguisse sair de um momento de depressão econômica.

De tal modo, o citado autor Ribeiro, (1966, p. 59), esmiúça com suas palavras o que representa esse modelo de equilíbrio orçamentário, *ipsis litteris*:

O equilíbrio orçamentário cíclico se verifica, então, quando os « deficits » da época de contração são compensados pelos « superávits » da época de expansão. Em época de contração deve o governo intensificar os gastos em grandes obras públicas e reduzir a tributação a fim de reativar a economia, provocando o crescimento da renda nacional, o emprego da mão-de-obra, a utilização dos equipamentos paralisados, a movimentação da circulação monetária emperrada e a detenção da marcha descendente dos negócios. (RIBEIRO, 1966, p. 59).

Este mesmo autor, ainda cita países como a Finlândia, a Dinamarca e a Suécia, que se valendo dessa situação, criaram fundos orçamentários para utilizar em momentos como este citado, de depressão econômica, pois para o escritor, é demarcado por esse modelo de equilíbrio, que Estados se preparem em momento de “expansão”, gerando esse *superávit*, através de aumento de tributação e contenção dos gastos, para poder compensar os prováveis *déficits*. (RIBEIRO, 1966, p. 59-60).

Além disso, Fernando Facury Scaff (2014, p. 40), traz o autor Weder de Oliveira, (2013, p. 393), no que este último denomina de *princípio clássico do equilíbrio orçamentário*, o que atribui como pautado na ideia de um ajuste de orçamento pautado no corte de gastos e aumento da tributação, mas sob hipótese alguma, através do endividamento público. E ao contrário desse, traz a ideia do *princípio do equilíbrio orçamentário moderno*, o qual, o citado também chama de *princípio do endividamento sustentável*, o que se aproxima do que será abordado no próximo capítulo, mas que em breve síntese, remete a ideias divergentes da abordada acima como modelo clássico do equilíbrio orçamentário e faz jus ao tocante desse trabalho, por ter como característica a dinamicidade e a média intertemporalidade entre investimento e resultado, como impulsionador de políticas macroeconômicas e sociais. (OLIVEIRA, 2013, p. 393 *apud* SCAFF, 2014, p. 37)

Ainda pesando lados dessa problemática, os autores Fernando Facury Scaff, e Daniel Tobias Athias (2016, pg. 89), dizem que a Constituição Federal Brasileira, no citado

artigo 167, III, não traz qualquer exigência de equilíbrio orçamentário, diferente de outros países, como a Espanha, que traz tal princípio como observância obrigatória, e que isso seria, sim, uma autorização expressa à não observância desse princípio. Mas estes autores reforçam a crítica de que há um sentimento de desconfiança quanto ao endividamento público, uma vez que a referida Lei de Responsabilidade Fiscal fora criada em um momento conturbado no País, o que acabou por reduzir drasticamente a discricionariedade do Poder Público.

Então, para estes autores, a Lei de Responsabilidade Fiscal acabou por trazer em seu artigo 4º, I, “a”⁶, o equilíbrio orçamentário, por consequência da época, e acabou por criar uma ideia de vinculação radical, quando na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais seria necessário haver um equilíbrio que não sombreasse a possibilidade de um *déficit*. No entanto, para os autores, este é um raciocínio não muito acertado, quando observam que o disposto no artigo 1º⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal diz que essa responsabilidade se dá através do cumprimento de metas e resultados em um casamento entre receitas e despesas e a observância dos preceitos legais permissionários e limitantes, demonstra um descompasso. E assim, traduzindo esse último disposto, muito além de um bom planejamento que resultasse em um *superávit*, seria passível um bom planejamento que comportasse um *déficit*, através de gastos sustentáveis, que mesmo onerosos instantaneamente, viriam a proporcionar um retorno maior. (SCAFF, ATHIAS, 2016, pg. 89).

Os autores supraditos ressaltam ainda, pilar transformador desta situação, a aplicação necessária do princípio do equilíbrio orçamentário, com essa nova roupagem, por meio dos planejamentos dispostos como pela abordagem da constituição em sua “regra de ouro”, a qual importa dizer que só se faz possível o endividamento público uma vez justificada a necessidade de custeio das despesas de capital. (SCAFF, ATHIAS, 2016).

Nesse ponto, passa-se a tecer explicações acerca da famosa “regra de ouro”, de acordo com as palavras de Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior, (2017, p. 2), que diz que a regra de ouro vem para disciplinar o desequilíbrio intrínseco, que é perceptível quando

⁶ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

⁷ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

volume expressivo de empréstimos e financiamentos contratados pelo setor público financia gastos crescentes do orçamento, na medida em que dispõe que esse aumento da dívida, pautado nas operações de crédito: “não deve ultrapassar o volume de despesas de capital, a fim de evidenciar e evitar a hipótese de esse endividamento ser utilizado para financiar despesas correntes”.

Este autor, elenca que tal regra, é uma forma de buscar uma justiça intergeracional, a qual será abordada mais especificamente adiante, ou seja, que possa estar presente para distintas gerações que coexistem, visando uma preservação de um crescimento econômico de caráter sustentável. (ROBINSON, 1998; CHOTE, EMMERSON, TETLOW, 2009 *apud* JUNIOR, 2017, pg. 2). E essa justiça intergeracional, para o escritor, tem como plano de fundo da utilização dessa regra de ouro, a captação de investimentos públicos que permitam a acumulação de ativos que possam ser utilizáveis por progressivas gerações, de modo que fosse plausível que o seu financiamento fosse distribuído durante o tempo, já que estaria na mesma medida do retorno do investido. (JUNIOR, 2017, pg. 2).

A Constituição Federal de 1988, é o marco legal e temporal da inserção da regra de ouro no Brasil, sendo a época que o ordenamento jurídico pátrio passa a tratar com mais rigor a participação das operações de crédito em aplicação no orçamento público, trazendo mais justiça para o manejo da dívida pública, através do citado artigo 167,III, já que como observado anteriormente, era muito precário no ordenamento jurídico, regulamentações acerca do aumento da dívida pública. Como nesse sentido, o autor coloca a Constituição de 1967, a qual dispusera em seu artigo 66, §1º, que esse equilíbrio, tão apontado, entre receitas e despesas, poderia ser dispensado: “com vistas à ‘execução de política corretiva de recessão econômica’, bem como em favor de despesas ‘à conta de créditos extraordinários’.”. No entanto, passados dois anos desse lastro mínimo de regramento, citando Giacomoni (2012, p. 81), o autor diz que em 1969, a Emenda constitucional nº1, retirou o referido artigo 66 de validade. Sendo inegável que nessa época, antes da constituição vigente, não era presente disposição que impusesse algum tipo de limite entre operações de crédito e despesas de capital, senão a disposição citada e logo revogada. (JUNIOR, 2017, pg. 2).

Desta forma, Fernando Facury Scaff (2014, p. 44), elenca que há de se reconhecer que essa regra de ouro é uma limitação saudável, na medida que se passa a entender que: “O conceito de despesas de capital nos leva ao de bens de capital - ou seja, quase equivalente ao de novas obras, prédios, construções; algo que seja incorporado valor imobilizado, que aumente o capital tangível”, e assim se acabe evitando que se tome empréstimos para custear despesas correntes.

No entanto, o autor vincula esse seu pensamento positivo à regra de ouro se ela pudesse ser favorável da seguinte forma:

Certamente muitos investimentos públicos não se concretizam em bens de capital, mas em valores intangíveis, tais como educação, treinamento, capacitação tecnológica, prevenção de doenças etc. Logo, se o governo brasileiro decidisse obter um empréstimo público para erradicar doenças tropicais, tais como febre amarela, dengue, malária, poderia estar descumprindo a regra de ouro orçamentária prevista na Constituição, pois tais campanhas de saúde pública não se caracterizam como bem de capital, a despeito de seu incontestável valor em termos sociais. A interpretação funcional aqui exposta é uma forma de resolver este problema. (SCAFF, 2014, p. 44).

De fato, há o alinhamento de que a regra de ouro, diferente da maioria dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não só limita o endividamento público, mas também se preocupa com os aspectos socioeconômicos, mostrando uma alternativa de financiamento justo, uma vez em que a Constituição coloca tal regra como vinculado às despesas de capital que poderiam autorizar gastos responsáveis com bens de capital, que posteriormente viriam a ser incorporados ao patrimônio público e desta forma significariam uma melhoria social promovida constitucionalmente. (SCAFF, ATHIAS, 2016, p. 93).

A crítica surge, a partir dos retratados bens de capital, pois estes, se remetem a bens tangíveis, como já exemplificado, importando especialmente dos que se revestem em infraestrutura, mas como este trabalho se pauta em um desenvolvimento sustentável para que se possa atingir um desenvolvimento econômico justo, proporcionado por uma boa política financeira de investimentos, há de se concordar quando Scaff e Athias (2016, p. 93), dizem que esse conceito de bens de capital está equivocado, pois deveria também comportar bens intangíveis, tais como a educação, a saúde, dentre outros que trariam enormes retornos a longo prazo, distante do que já se entende como despesas obrigatórias correntes.

Desta feita, conclui-se que é essencial para a ideia de desenvolvimento socioeconômico, não que se abandone os investimentos em infraestrutura como bens de capital, mas sim que se adicione à este termo outros valores, mais abrangentes quanto ao atendimento de maiores finalidades sociais impulsionadas pelos empréstimos públicos, dissipados no tempo, em justa adequação à equidade intergeracional.

Por fim, torna-se evidente a necessidade de menos limitações financeiras quando demonstrado o endividamento necessário ao atendimento de políticas públicas socioeconômicas, a partir de um endividamento progressivo no tempo, responsável, que além de atender ao protecionismo da Lei de responsabilidade Fiscal, demandaria a quebra do

preconceito quanto à política de *déficits* controlados, pautado numa reformulação de valores gerais, que comportaria também as finalidades da regra de ouro, dando margem para o desenvolvimento que se passa a colocar em foco.

4. O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO INTERNO NO BRASIL E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Diante da modulação das demandas governamentais com o decorrer dos anos frente à sociedade, há de se falar em um equilíbrio orçamentário que não se comporte apenas no saldo zerado de receita *versus* despesa, o que acaba por causar estagnação econômica, de fato muito debatido entre correntes liberais e sociológicas, mas sim de maneira vanguardista, de fato a encarar com novos olhares este velho manejo orçamentário, e com esta abstenção, se voltando para o endividamento público como uma alavanca para setores que se encontram estagnados ou subdesenvolvidos, gerando assim um desenvolvimento econômico através do estímulo, o qual sob a perspectiva de sustentabilidade financeira, pudesse obter o retorno controlado com gastos controlados.

Desta forma, passa-se a expor uma faceta do endividamento público, através da qual se objetiva alcançar o desenvolvimento social, já que fora demonstrado que a dívida pública é um assunto que parece atrapalhar o progresso, pois impede o gasto de recursos com outras finalidades desenvolvimentistas, senão a amortização dessa dívida.

Tal perspectiva parece fácil às mãos de uma nação considerada desenvolvida, mas, para as consideradas subdesenvolvidas ou emergentes, há uma urgência quanto ao crescimento socioeconômico, além do clamor social, existe a necessidade. E como instrumento propulsor desse arcabouço evolutivo, se apresenta uma outra via, que é pautada no endividamento público.

4.1 Endividamento para Desenvolvimento

Faz-se indispensável à um país que se desenvolve e dá à sociedade melhores políticas públicas, um equilíbrio orçamentário que proporcione investimentos que tenham retorno a médio e longo prazo. Não se abstendo de endividamentos públicos, mas se pautando nestes, para que estes possam, quando bem planejados e executados trazer retornos que paguem a si próprios e que ainda sejam, rentáveis. (CHANG, 2010, *apud* SCAFF, ATHIAS, 2016, p. 86).

Fez-se possível, ao decorrer deste trabalho monográfico, a percepção de que há, tradicionalmente, uma cultura maniqueísta entre equilíbrio e endividamento público, que, nas palavras dos autores Fernando Facury Scaff e Daniel Tobias Athias, (2016, p. 90), se reveste na busca por um equilíbrio matemático, o qual se remonta como o grande impedimento à intervenção estatal na economia, já que, como explicado, esse descasamento entre a

constituição financeira e a constituição econômica, mostra que a segunda é totalmente dependente das regras de controle da primeira, sendo por eles considerada, a constituição econômica, como uma mera norma “programática”, o que é reflexo para os duros limites de financiamento no Brasil, os quais acabam enrijecendo as diversas tentativas de desenvolvimento.

Para estes supraditos autores, existe um “fetichismo” que é vinculado a esse ideal que diz sobre as receitas e despesas iguais a zero, que ao final, só servem para manter o Estado petrificado, mantendo um dito “*status quo*”, que é dado pelo excesso de controle exercido pela constituição financeira, sobre a constituição econômica. O qual acaba criando um sentimento de que não seria possível se extrair algo bom da presença de *superávits* ou de *déficits*. (SCAFF, ATHIAS, 2016, p. 90).

No entanto, a ideia disposta no referido trabalho, apresentado na revista científica FAGOC, pelos autores em voga, não se contrapõe a reconhecer que uma gestão pautada por sucessivos *déficits*, viria a causar enorme prejuízo, pois, para estes, nem sempre a postura do Estado, em razão desse equilíbrio orçamentário, deve ser sempre uma postura ativa em sua totalidade, ou seja, não há como se falar em desenvolvimento sustentável com uma política desenvolvimentista amplamente ativa, que não observa este equilíbrio também com uma postura defensiva. A partir disto, é possível alinhar este pensamento com o já apresentado, como “equilíbrio orçamentário cíclico”, pois, Rubem Barreto Ribeiro (1966, pg.59) há muito percebeu e dissertou precisamente sobre a adequação dos diferentes tipos de equilíbrios orçamentários com os seus devidos tempos, não fazendo, nem um e nem outro, errados, mas apenas inadequados. E assim, é possível coadunar com as ideias de Fernando Facury Scaff e Daniel Tobias Athias, (2016), pois é identificado que nos países subdesenvolvidos, que passam por reiterados ciclos econômicos, nada seria mais justo do que se valer do endividamento público como alternativa para o desenvolvimento contínuo, na medida de sua segurança e estabilidade, observados os preceitos para que os financiamentos se tornem sustentáveis.

Há, portanto, a extrema necessidade de desmistificação do maniqueísmo entre equilíbrio e endividamento público, sendo, na visão dos autores supracitados, este último, o necessário instrumento de desenvolvimento público. Sendo perfeitamente justificáveis *déficits* públicos que sejam estruturalmente sustentáveis a um médio prazo, sendo pautados na qualidade dos investimentos, os quais baseados em tais financiamentos. (SCAFF, ATHIAS, 2016, pg. 86).

Desta forma, podemos entender a aplicação deste princípio retratado, como imanente à busca da sustentabilidade financeira, através de bom planejamento, e boa execução,

para bom desenvolvimento. Sendo estes recursos captados à estrutura do país, sendo revestidos na transformação da estrutura econômica, auxiliando no subdesenvolvimento, em um importe que mesmo, a princípio, aumentando a dívida pública interna a curto e médio prazo, podendo amortizá-la, a médio e longo prazo, por meio da sustentabilidade financeira. (SCAFF, ATHIAS, 2016).

De acordo com os organizadores do livro: *dívida pública: a experiência brasileira*, Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho e Otavio Ladeira de Medeiros (2009, p. 17), discorreram na introdução ao conteúdo da dívida pública, que o mundo todo sempre se valeu do endividamento público, sendo a história mundial marcada por sociedades que recorreram à essa ferramenta para a “suavização intertemporal do padrão de serviços à sociedade”, na medida em que financiamentos foram utilizados para suprir demandas emergenciais para um País, das mais diversas, além de serem utilizados para arcar com grandes obras sociais que atravessaram inúmeras gerações e que foram pagos a longo prazo. Desta forma, é possível notar que o endividamento público tem caráter muito importante para a saúde econômica, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro.

Acerca desse assunto, Silva, Carvalho e Medeiros (2009, p. 17), concluem o que se pode demonstrar, *ipsis litteris*:

A lição fundamental dessa discussão recai na relevância de se zelar pela qualidade do crédito público. Só assim se pode valer do endividamento e de suas funções de forma eficiente. Aqui, mais uma vez, a analogia ao cidadão comum se faz válida, o qual deve manter um bom crédito para garantir permanentemente melhores condições de financiamento (por exemplo, via menores custos e maiores prazos para pagamento). (grifo do autor). (SILVA, CARVALHO e MEDEIROS, 2009, p. 17).

No tocante ao aumento da fundada dívida pública, Scaff e Athias, (2016), esse endividamento, ou referida formação de déficit pode apresentar duas distintas facetas, sendo uma boa e uma má, como dispõem:

O endividamento/déficit pode ser classificado como bom ou ruim, a depender do tipo de gasto que está sendo efetuado (investimento imobilizado, investimento em capital humano, abertura de mais vagas no serviço público ou singelo consumo de bens e serviços, dentre outros) e da situação econômica do Estado em face de vários outros fatores, tais como o nível de endividamento precedente ou o volume de despesas obrigatórias. (SCAFF, ATHIAS, 2016, pg. 90).

Quanto a esse dualismo, os Autores retratados parafraseiam Gambiagi e Além, (2011, p.281), que dizem que se é esperado que para os Estados considerados desenvolvidos socioeconomicamente, que aparentemente possui maior responsabilidade por parte dos governantes e um aparato governamental mais maduro, que estes sejam idealizadores de mecanismos de contrapeso, que possam ser usados em um momento de *déficit* público profundo

e alarmante, já que os países considerados subdesenvolvidos, por possuírem, em contraste, uma política mais desestruturada, instituições mais frágeis, mais carência social, são levadas a escolher sempre pelas maneiras mais fáceis à administração pública, quanto ao que importam os financiamentos, e conseqüente endividamento, para atendimento mais imediato de suas demandas, sem obstar, o peso de enfrentamento da dívida por meio do aumento de impostos, que recaem sobre toda uma população. (*apud* SCAFF, ATHIAS, 2016, pg. 86).

4.2 Os dois lados da dívida pública interna.

O cerne da questão, é distinguir essas duas facetas a partir de um balanço, acerca do que será tratado mais adiante, como sustentabilidade financeira. O fato, é que se que traz a vertente de que um Estado não deve se valer de recursos por meio de financiamentos, empréstimos, dando margem a recorrentes *déficits* que não trariam qualquer perspectiva de retorno, ou seja, incorrer em endividamento público por meio de sucessivos *déficits*, não é medida autorizadora ou permissível de descontrole, ou de não planejamento de como gastar, mas sim de gastos planejados, ensejadores de aplicação em boas políticas que visem um desenvolvimento social, e que atraíam, conseqüentemente, um desenvolvimento econômico, pois esse endividamento desenfreado, que só serve para atender as demandas correntes, ignorando o futuro, se mostra muito perigoso. (SCAFF, ATHIAS, 2016, pg. 90-91).

Como podemos observar, a partir de João Rogério Sanson (2011, p. 105), na obra Teoria das Finanças Públicas, existem hipóteses onde essa dívida pública é boa, e pode ser até mesmo considerada desejável, como se expõe, *ipsis litteris*:

Um exemplo relacionado às finanças pessoais é quando uma pessoa tem rendas futuras estáveis a receber, em geral, crescentes, já descontada a inflação, mas não tem dinheiro suficiente para adquirir um bem durável muito caro para compra à vista. Se for poupar primeiro para depois comprar, pode até acumular uma boa remuneração sobre essa poupança, mas vai ter que esperar demais enquanto deixa de receber os benefícios pessoais daquele bem. Se isso vale para alguns anos, dá para imaginar os sacrifícios equivalentes para uma demora de muitas décadas. Por exemplo, um sistema de metrô para uma cidade demandaria sacrifícios de várias gerações até que todo o dinheiro fosse poupado. Se um empréstimo de longa duração for feito, a quitação do empréstimo poderá coincidir com a vida útil do metrô até que grandes reformas sejam necessárias. Assim, o sacrifício dos pagamentos em cada período mais ou menos coincide com o benefício que cada geração recebe do metrô. Por tanto, a dívida é desejável nesses casos. (SANSON, 2011, p 105-106).

Na mesma esteira dessa realidade, o autor Sanson (2011, p. 107), diz que essa variação do *déficit*, não é um mero deleite proporcionado pelo nível de rigor que os governos aplicam às suas contas, mas sim, uma possível aplicação ao desenvolvimento de países, e assim,

regulada pela força das ações para tal. Sendo apontado que existem países que traçam planos estruturais de grande contingente, e que logo, acabam por ter muitos gastos, e por consequência, um *déficit* bem expressivo. Mas também aponta que há, por outro lado, governos que se planejam através dos ciclos econômicos, divididos por fases de expansão, que remontam a um tratamento sério de evolução econômica, vez que existem, as já citadas fases de expansão, onde há o crescimento do PIB, e em contrassenso, as fases de recessão, onde há um crescimento bem mais lento, e nessas fases, quando levadas em consideração e criados planos estratégicos, há como se traçar um cálculo, nas palavras do autor em voga, daquilo que é causado voluntariamente, dentro desses ciclos, pelas políticas aplicadas que vise uma estabilidade econômica. O que é chamado de *déficit* estrutural ou *déficit* ajustado pelo ciclo. (SANSON, 2011, p 107).

Doutra face, há na história brasileira, alguns autores que demonstram, com suas expressões, dívidas públicas que foram plenamente desvantajosas, ou, no caso, que se aproximaram do que podemos dispor como dívida pública má, e assim, se passa a demonstrar outra vertente acerca deste mesmo endividamento, que corrobora com alguns fatores já elencados.

Nas palavras de Carlos Alberto Lanzarini Casa (2010), no artigo científico: Vulnerabilidade Externa e Endividamento Interno, que é voltado para uma análise keynesiana da dívida pública interna brasileira, remonta que há um desequilíbrio externo, causador de uma vulnerabilidade externa, que culmina em um desequilíbrio interno, gerador de um endividamento interno. O autor discorre que a origem desse problema está na necessidade de captação externa para financiamento de projetos que são duradouros, como cita os exemplos do “milagre econômico (1967-1973) e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), ou à implantação de planos de estabilização como o Plano Real”. Nesses casos, o escritor ressalta que é necessário uma poupança de reservas internacionais, já que se iniciará um *déficit* que é causado por um processo de crescimento econômico, iniciado após essas reformas, que fazem crescer o consumo, e assim sobrecarrega a especulação do comércio, ou a balança de serviços, e assim o Estado acaba tendo que se valer de recursos externos que serão compensadores de tais medidas, se tornando refém das variações internacionais, a partir de uma vulnerabilidade externa. (CASA, 2010, p. 7).

De fato, nesse ponto, há uma outra visão sobre a dívida interna e o porquê desse endividamento, que de acordo com Casa, (2010), tem como último princípio ativo o que o autor chama de política de esterilização, o qual ocorre no momento em que o Banco Central, como medida estabilizadora, passa a emitir títulos públicos para amenizar o contingente de moeda

gerada para amenizar o processo da formação do fundo de reserva internacional. E essa situação se agrava quando para atrair investidores o Estado se coloca em situação de urgência e paga os títulos em um pequeno período, além de apresentar taxas de juros altíssimas, formando assim um expressivo mau endividamento público. (CASA, 2010, p. 11).

Na mesma esteira, o autor, Carlos Alberto Lanzarini Casa (2010) afirma que a dívida pública interna entrou numa rota de colisão por consequência de múltiplos fatores que começam pela política externa que torna o país vulnerável, como se expõe:

A aceitação da tese que correlaciona os desequilíbrios internos à existência prévia de desequilíbrios externos reside na verificação do peso real da vulnerabilidade externa em uma determinada economia em relação às suas principais variáveis, entre as quais é possível incluir a questão do endividamento público interno. No exemplo brasileiro, as constantes oscilações do balanço de pagamentos, sobretudo na nevrálgica dependência da poupança externa, marcaram as décadas de 80 e 90, e foram as principais catalisadoras da origem da dívida interna em sua rota explosiva. Apesar de pouco explorada, especialmente pela literatura neoclássica, as políticas de esterilização foram as maiores responsáveis por esse modelo de endividamento. Isso ocorreu no momento em que a emissão de títulos públicos, por meio de elevadas taxas reais de juros, propiciou um acúmulo rápido e desordenado de um passivo público interno, e acima de tudo uma deterioração das finanças públicas, resultante dessas despesas de ordem financeira. (CASA, 2010, p. 17).

Em sua conclusão, o autor Carlos A. L. Casa, (2010), ressalta que o seu trabalho se desfecha no sentido de que para se entender a dívida pública interna brasileira e a sua origem, é necessário que se coloque o *déficit* público, como protagonista, por ele mesmo, da formação da dívida pública. Pois os desequilíbrios, tanto externo como internos, causados pelas políticas, sejam elas pautadas pela “via do endividamento interno, com a colocação de títulos públicos, por meio do mecanismo de esterilização, ou por meio de títulos cambiais, no intuito de evitar a especulação com a moeda estrangeira”, remontados as consequências do âmbito externo, que desencadeiam reações no âmbito interno, sendo sempre, a dívida interna, uma consequência final das mais variadas execuções de políticas públicas. (CASA, 2010, p. 17).

Essa severa crítica, demonstra que mesmo pautado nos ideais Keynesianos, a partir do qual já se ressaltou uma vanguardista perspectiva acerca do equilíbrio orçamentário, se faz sempre necessário uma severa observância à utilização dos *déficits* públicos, já que como diz o título deste trabalho, “dinheiro na mão é vendaval”, a história mostra que o Brasil, não sabe alocar bem os seus recursos, demonstrando por sucessivas vezes, e até mesmo nos planos de estabilidade, que a dívida pública interna nunca fora de fato, bem administrada, e nem sequer, bem saudada.

Portanto, é expressivo que a formação do *déficit* bom ou mal, depende da aplicação de recursos, e assim o bom, está atrelado à uma saudável aplicação, que leva em conta uma

sustentabilidade financeira, através de um controle e planejamento de gastos, enquanto a má, se dá pela ausência de tudo isso, como bem explanam Scaff e Athias, (2016 p. 91), *in verbis*:

Ou seja, o controle é necessário, mas também é o endividamento. O ponto central do problema está no tipo de utilização que se deve dar a esses recursos. Se estes se destinarem ao ralo das despesas correntes, o endividamento será pernicioso e demonstrará, em médio/longo prazo, um desequilíbrio, uma insustentabilidade financeira. É necessário que tais gastos sejam sustentáveis, mesmo gerando déficits orçamentários temporários, e a medida dessa temporalidade muitas vezes deve ser superior a um singelo exercício financeiro anual. Para usar uma metáfora, seria como o empréstimo efetuado por uma família para custear a educação dos filhos – trata-se de uma medida que pode gerar déficit orçamentário naquela família, mas que se revelará sustentável a médio/longo prazo, caso sua gestão seja adequada. (SCAFF, ATHIAS, 2016 p. 91).

Isto posto, por se tratar mui respeitosamente a questão do endividamento público, como porta de fronteiras que devem ser ultrapassadas com muito cuidado, há de se passar a tecer comentário a respeito da sustentabilidade financeira, que se trata do ponto a ser atingido, para manter a saúde financeira que se tentou demonstrar, aqui, a necessidade.

4.3 A Sustentabilidade Financeira

Por último, pois, muito importante, faz-se necessário dispor acerca da sustentabilidade financeira, o que de fato, demonstra a seriedade de um Estado para com os seus credores, pois, para João Rogério Sanson (2011, p. 105), quando um país se encontra demasiadamente endividado, se torna problemático o refinanciamento dessa dívida, além de ser situação muito preocupante para aqueles que investem, comprando os títulos do governo, pois estes começam a ter incertezas quanto à disponibilidade do Estado, de arcar com os estimados juros, já observando, e fazendo previsões, de como essa dívida será tratada durante o tempo que se destina a saudá-la. (SANSON, 2011, p. 114).

Diante isto, faz-se um adendo, para demonstrar tecnicamente esse comportamento de aparente capacidade de pagamento, através do que dispõe Sanson (2011, p.114), a partir de dados extraídos do Banco Central do Brasil em 2011, como se expõe:

Como a receita pública segue os ciclos do PIB, um primeiro indicador de capacidade de pagamento é a relação entre a dívida e o PIB. Se a dívida cresce mais rápido do que o PIB, essa razão aumenta. Na Figura 4, temos a evolução da dívida pública brasileira nos últimos anos como porcentagem do PIB. A dívida total vinha crescendo mais rápido do que o PIB até 2002, quando ficou ao redor de 60%. Depois disso, seguiu uma tendência de leve queda. Dos dois componentes principais, a dívida pública externa caiu tanto que ajudou o País a se tornar credor internacional, embora em nível modesto e refletindo as reservas em moeda internacional acumuladas em anos recentes. Em compensação, a participação da dívida líquida interna continuou aumentando até 2006. Dados atualizados do BACEN mostram que a dívida líquida

interna atingiu 50,3% do PIB em 2010. A dívida líquida total manteve a tendência de queda após 2006, atingindo 40,4% do PIB em 2010. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 *apud* SANSON, 2011, p. 114).

Segue abaixo, a “figura 4”, a qual fora referida na citação acima:

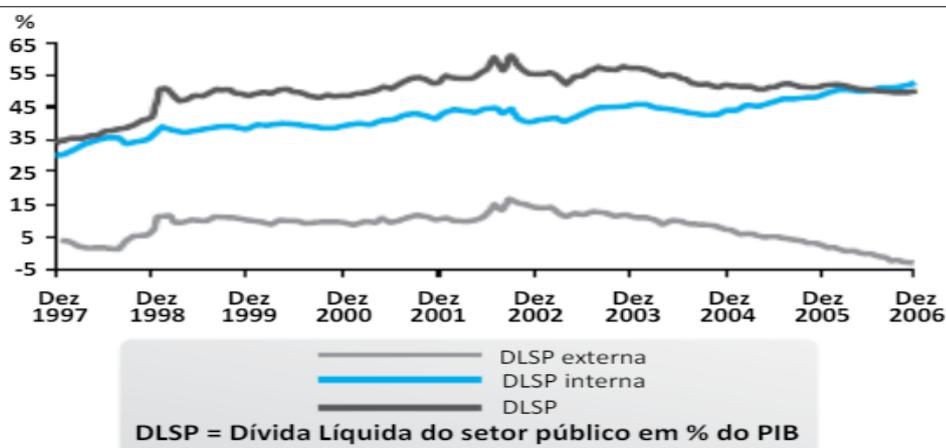


Figura 4: Evolução da dívida pública brasileira
Fonte: Banco Central do Brasil (2007)

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 *apud* SANSON, 2011, p. 114.

Ocorre que quanto menor for a taxa de juros, mais dívida esse país é capaz de suportar. De fato, de acordo com Sanson (2011, p.114), há países que tem uma dívida pública muito maiores que Brasil e que conseguem administrá-la com mais folga, e isso se dá, pois, historicamente, o Brasil atravessou um longo período no qual eram presentes altas inflações e altas taxas de juros internos, o que culminou nas várias vezes que se deixou de pagar a dívida pública, tanto interna quanto externa, além de empréstimos compulsórios que acabaram resultando em calote do Estado. Portanto, o Brasil é sempre encarregado de taxas de juros nos valores mundiais mais altos, pois se há enorme desconfiança quanto ao pagamento das dívidas públicas, o que também afeta o quantitativo de juros que devem ser pagos por aqueles que tomam empréstimos no mercado financeiro interno. O autor chama esses altos juros de “prêmio de risco” ou de “risco-país”, e quando este sobe, há uma evasão de capital, o que força o aumento da taxa de juros praticados internamente. (SANSON, 2011, p. 114-116).

Por fim, Sanson, (2011, p. 115), retrata que essa variância de taxa de juros, não é livre, pois, ela também funciona como reguladora econômica e de mercado, dando o exemplo de que, a partir de uma queda abrupta no valor dessas taxas, os consumidores seriam estimulados ao consumo a prazo, e assim, uma vez os fornecedores não conseguindo atender à demanda, seriam geradas pressões inflacionárias.

Superado esse ponto, que demonstra a importância da credibilidade de um Estado no cenário econômico mundial, no tocante à impressão para se adquirir financiamentos e para atrair investidores, fora possível perceber a importância de uma sustentabilidade financeira bem desenvolvida em um País. Sendo também, demonstrado que uma má administração do endividamento público, feito sem o devido planejamento, de modo que o deixe impagável ao longo dos anos, e se torne fator de incredibilidade no cenário interno e também no mundial, fazendo com que cada vez mais se tenha que aumentar as taxas de juros, assim como os impostos, de modo a suprir tal descaso, que nem sequer pode retornar à uma medida mais branda em um curto período de tempo, sem que se haja lesão à economia interna. De fato, este é um lado muito negativo, do endividamento público, que a sustentabilidade financeira busca evitar.

Neste importe, os autores Silva, Carvalho e Medeiros (2009), ressaltam que a credibilidade é essencial para que se possa angariar financiamentos, *in verbis*:

No caso do governo, [...] suas condições de financiamento estão intimamente relacionadas à sua credibilidade, à sua capacidade de pagamento e à qualidade de gestão da dívida. Quanto à credibilidade e à capacidade de pagamento, estas são fortalecidas por intermédio de bons fundamentos econômicos, associados a políticas fiscal, monetária e cambial prudentes. É por intermédio de uma política fiscal equilibrada que se garante a confiança de uma trajetória sustentável de endividamento. (SILVA, CARVALHO e MEDEIROS, 2009, p. 17).

Disse também, Fernando Facury Scaff, (2014, p. 39), dando substância para essa necessidade de credibilidade no cenário interno e externo:

O crédito público se sustenta da confiança que o tomador do dinheiro transmite a quem o empresta. Quanto maior for a confiança, maior o crédito e menor seu custo em termos de juros. Alexander Hamilton, primeiro secretário do Tesouro norte-americano, dizia por volta de 1789 que seria uma benção àquela nação conseguir criar dívida pública, pois isso demonstraria a confiança que as pessoas teriam em seu país, desvinculando-o da influência do Banco da Inglaterra, nação da qual haviam conseguido obter recentemente sua independência. (OCTAVIANI, 2011, pág. 1190, *apud* SCAFF, 2014, p. 39).

É o que reiteram os autores Scaff e Athias, (2016 p. 91), quando escrevem, *in verbis*:

Deve o Estado, quando da escolha do endividamento como forma de política econômico-financeira, focar na sustentabilidade e no tipo de gasto pretendido. Uma análise estanque do endividamento e dos gastos públicos, sem individualizar as obrigações, formas e objetivos que os compõem, é incompleta. (SCAFF, ATHIAS, 2016 p. 91).

Desta forma, para continuar mostrando os pilares da sustentabilidade financeira, é necessário que se faça mais um adendo, no que diz respeito à um tema já tangenciado, que é a equidade intergeracional.

Nas palavras de Fernando Facury Scaff (2014, p. 37), essa dita equidade intergeracional fora criada por John Rawls, o qual dizia que um sistema econômico não deve se preocupar apenas com as necessidades do presente, mas deve, sim, criar um modelo de adequação com as necessidades que surgirão futuramente, a partir do que se faz agora.

Para dar substância ao conceito da palavra dita como “equidade intergeracional”, John Rawls, (1997, p. 314-315), na obra: *Uma teoria da justiça*, dispõe, em seu capítulo cinco, que trata no geral de uma justiça equitativa, um subtópico que intitula de “o problema da justiça entre gerações”, o qual se pode extrair que:

O problema surge no contexto presente porque ainda permanece aberta a questão de saber se o sistema social como um todo, a economia competitiva envolvida pelo grupo adequado de instituições básicas, pode satisfazer os princípios da justiça. A resposta necessariamente dependerá, pelo menos em uma certa medida, do nível fixado para o mínimo social. Mas isso, por sua vez, se liga ao problema da extensão em que a geração presente é obrigada a respeitar a reivindicação de seus sucessores. [...] Cada geração deve não apenas preservar os ganhos de cultura e civilização, e manter intactas aquelas instituições justas que foram estabelecidas, mas também poupar a cada período de tempo o valor adequado para a acumulação efetiva de capital real. Essa poupança pode assumir várias formas, que vão do investimento líquido em maquinário e outros meios de produção ao investimento na escolarização e na educação. (RAWS, 1997, p. 314-315).

De acordo com Scaff, (2014 p. 37), o marco central desse pensamento de Rawls, era de que os feitos sociais deveriam ser, no momento de sua feitura, capazes de se perpetuar por outras gerações, pois, como a sociedade caminha em uma direção que é a mesma para todos, não há razão para se poupar investimentos. E assim, o autor aponta dois seguimentos direcionais para mostrar a preocupação intergeracional, os quais seriam, primeiro a de que se a sociedade interessada no feito seria comportada por famílias com prolongamento, já que geralmente as famílias costumam se preocupar com a sua descendência; e segundo se essa poupança para investimentos, ao ser aplicada, pudesse atender à uma finalidade que seria ao mesmo tempo desejada pela sociedade pertencente, e possivelmente desejada pelas próximas gerações. (Scaff, 2014, p. 37)

Para Scaff (2014, p. 37-38), há de se falar ainda que Rawls, pensou na aplicação desse investimento através de poupança, a partir de dois diferentes tipos de sociedade: uma que seria de pessoas pobres e outra de pessoas ricas. Na primeira, como abundante a pobreza, se partiria de uma “lógica individual”, seria difícil não injetar a maior parte do dinheiro em caixa, para realizar políticas, pois seria injusto poupar gastos e exigir um retorno alto da população, que não teria como pagar; noutra mão, é possível se falar que em uma sociedade rica, o estado tem como poupar e assim poderia ser esperado maiores poupanças, uma vez que essas seriam menos afetadas, já que a sociedade tem condições de arcar com a cobrança de taxas mais altas,

se valendo de uma “lógica social”, já que não se perceberiam tantos impactos individuais. E nesse importe, esses investimentos seriam feitos a partir do que a sociedade atual espera para as sociedades futuras, assim como também o tamanho da poupança que seria gerada agora, para que os sucessores pudessem ter reserva de capital quando assim chegasse a sua vez de investir. (SCAFF, 2014, p. 37-38).

O teórico Scaff, (2014, p. 38), diz que, a equidade intergeracional se trata basicamente de fazer agora considerando as necessidades de uma geração do presente, de modo que esta geração possa se valer dos investimentos em tempo imediato, e também ao decorrer do tempo, aliados aos interesses de uma geração que é futura, e que possa também aproveitar tempestivamente sem que seja afetada por uma conta muito pesada que venha a assumir.

Além disso, esse mesmo autor ressalta que o valor de poupança, acumulado pela “lógica individual” e /ou pela “lógica social”, é revestido em investimentos ou em custeio de gastos correntes, e isso faz com que essa “poupança intergeracional” esteja ligada diretamente com as operações de crédito. Ressalta também que os gastos públicos são bancados, em grande maioria, pelas políticas tributárias e sua arrecadação, que acabam apresentando um procedimento dificultoso, na medida que apresenta limitadores, como o exemplo da exigência da aprovação parlamentar para a instituição e a majoração e tributos, dito pelo autor, além da limitação pela adequação entre uma cobrança que nem inviabilize a iniciativa privada e nem sequer aumente a pobreza. E dessa forma, é notório que existem investimentos que carecem de muito mais do que a arrecadação tributária pode proporcionar, através dessas barreiras, mostrando-se assim, necessárias as operações de crédito, através dos financiamentos, dos mais diversos tipos. (SCAFF, 2014, p. 38).

Dessa forma, Scaff (2014, p. 38), se utiliza de Octaviani (2011, p. 1190), para deixar claro que quando nos valem do endividamento público deixamos uma conta a um preço razoável para o futuro parar por nos pelo que acontece agora no presente. E assim o autor elenca que devem ser coibidos os Estados que realizam gastos públicos descomedidos. (Octaviani, 2011, p. 1190 *apud* SCAFF, 2014, p. 38).

Neste ponto, faz-se importante colocar o posicionamento de Scaff (2014, p. 36), quando faz um paralelo entre a sustentabilidade e a Constituição Federal, que explica a importância da preocupação com um futuro justo, como se expõe:

Some-se o conceito de futuras gerações à questão dos direitos fundamentais na contemporaneidade e surge daí uma nova compreensão. Passam a ser considerados direitos fundamentais também os direitos dos que ainda não nasceram. A dimensão da pessoa humana é projetada no futuro, não apenas como a dimensão civilista do nascituro, mas de toda uma futura (e ainda nem mesmo gestada) geração de pessoas

humanas. O interesse protegido não é o da atual geração, mas sua preservação para as futuras gerações. Não é mais um interesse do indivíduo contra o Estado, ou inerente apenas a certa coletividade, mas um interesse difuso e que abrange não apenas as atuais, mas as futuras gerações. É esta nova dimensão dos direitos fundamentais que deve estar presente em nossa mente ao interpretar qualquer norma como um instrumento de sustentabilidade, e não como uma norma isolada em um ordenamento jurídico. (SCAFF, 2014, p. 36).

Isto posto, tem-se a preocupação de mostrar com mais afinco a questão da justiça, voltada para os preceitos do Direito Financeiro, aqui abordados, nos introduzindo um aspecto mais eloquente sobre a abordagem de John Rawls (1997), do que o próprio trata como justiça no meio econômico e financeiro, em sua obra já citada, a partir da qual ele começa a elencar pontos da Economia Política, que diz serem necessários para a demonstração de sua explanação teórica da justiça, sem pesar a discussão sobre essas ciências, quanto à sua validade ou suas cargas axiológicas, mas sim dos princípios da justiça que, estão presente nelas, ou não. (RAWLS, 1997, p. 289).

Nessa perspectiva, Rawls (1997, p. 316-317), discorre que essa poupança de capital e a taxa de financiamento devem ser adequados e justos, pois, as pessoas poderiam ser induzidas a prestar sacrifícios em detrimento de uma geração futura, que seria teoricamente mais capitalizada e tecnológica, e, portanto, que estariam em situação muito melhor do que as que comportariam a poupança e o endividamento por financiamento. O autor afirma que há uma diferença de favorecimento social muito grande, entre esses que são os presentes financiadores e os que serão os futuros usufrutuários, na medida em que se fosse levado em conta fielmente a situação de que não há propriamente uma justa adequação entre o agora e o futuro e que se isso impedisse o acúmulo de capital e essa cobrança de tributos para financiamentos, não seria o bastante para melhorar as condições sociais. (RAWLS, 1997, p. 316-317).

De tal modo, quando se traça um paralelo com o já exposto até aqui, diante do equilíbrio orçamentário que se coloca em xeque neste trabalho, não haveria como se manter uma política anticíclica, ou seja, que pudesse se valer do *déficit* e do *superávit* se essa problemática da justiça entre gerações fosse comportada como um empecilho ao desenvolvimento social através do endividamento público.

De fato, o que se pode extrair da obra de Rawls, (1997), quanto à sustentabilidade financeira abordada, é que esse sacrifício de uma sociedade atual por uma sociedade futura com condições melhores, se não justo, apresentam uma dificuldade que pode ser superável, e assim, não se pode pensar em sociedades prósperas sem que, pelo menos uma, tenha se valido de sacrifícios. O que deve ser feito realmente é que se haja essa troca econômica entre gerações, de forma justa e segura. Sendo que essas trocas, nas palavras do autor, seriam constantes, na

medida em que uma sociedade atual não teria como saber se rica ou pobre, e assim se preocupariam sempre com as gerações futuras, se valendo do véu da ignorância, que é a descrição metafórica do impedimento do uso de interesses parciais na determinação dos princípios da justiça, de uma sociedade que definiria a sua estrutura econômica sem ter conhecimento de seu papel a ocupar em sociedade, se voltando para as regras, como a familiar, já explicada acima. (RAWLS, 1997, p. 316-319).

Ocorre que Rawls é colocado aqui, pois se faz impreterível o uso da justiça no contexto da sustentabilidade financeira, na característica de que esta é imanente àquela, e dessa forma, não pode ser atingido um desenvolvimento sustentável, financeiramente, sem se valer da justiça, principalmente da que se atinge através da equidade entre gerações.

No tocante, Scaff (2014, p. 40), traz um exemplo prático para demonstrar que essa equidade entre gerações está presente no direito financeiro quando há seletividade da despesa pública e não oneração excessiva, vejamos:

Imaginemos uma situação em que, para fechar as contas públicas o governo de um país obtenha um empréstimo público para pagamento em curto prazo – para pagamento, suponhamos, no exercício seguinte - e com altos juros. As contas públicas daquele exercício financeiro fecharão (terão *equilíbrio orçamentário* no conceito clássico), mas não terão *sustentabilidade financeira* a médio prazo. No ano seguinte, quando além dos juros terá que ser pago o valor principal, o *desequilíbrio orçamentário* estará potencialmente presente. (SCAFF, 2014, p. 40).

Isto posto, Scaff (2014, p. 40), conclui que não se pode deixar de pautar o equilíbrio orçamentário nas medidas da sustentabilidade financeira, uma vez que esta última tem uma valoração muito mais abrangente que aquela primeira, não sendo bastante, o casamento entre receita e despesa, para que se alcance essa sustentabilidade em prazo adequado. Mas é acertado que se fale no estabelecimento de um prazo médio e longo, com mecanismos financeiros oportunizados aos entes públicos, de forma que possam ser gerados *déficits* públicos “periódicos”, que viriam a ser usados no desenvolvimento social e que assim pudessem alcançar, no tempo adequado, o equilíbrio orçamentário, tão desejado. Desta forma, sendo tratado como um fator dinâmico, e não meramente estático, como pautado pela doutrina clássica, aqui tão rebatida.

Diante das duas temáticas em que se pauta a análise do endividamento público nesse trabalho, podemos resumir que:

Temos que para conceituar *equilíbrio orçamentário* é necessário considerar outras variáveis além da análise estática da receita e da despesa pública. É necessário analisar a função do crédito público, a forma de pagamento e os juros cobrados, a qualidade da despesa pública e das renúncias fiscais, enfim, ver este conjunto de forma diferida no tempo, para que possamos considerar não apenas a leitura contábil-matemática

deste preceito, mas sua *sustentabilidade financeira* em médio e longo prazo. E sempre com os olhos voltados para o ser humano, e não para a prioritária remuneração do capital. (SCAFF, 2014, p. 41).

Conclui-se, portanto, que com a perspectiva de uma boa utilização dos créditos públicos, que devem estar sempre dispostos a financiar o desenvolvimento social, quando os *déficits* públicos forem a melhor saída para que o Estado se estabilize financeiro e economicamente, se valendo de prazos planejados de médio e longo período, evitando o desgaste com suprimentos imediatos, os quais se traduzem, geralmente, no lado ruim da dívida pública, como demonstrado. Sendo de tal modo, sempre necessário pensar entre gerações, para que se possa utilizar do princípio do equilíbrio orçamentário, de modo que este garanta a sustentabilidade financeira, principalmente pela necessidade que tem os países ditos como subdesenvolvidos, que carecem em muito de investimentos, os quais não podem se encontrar estagnados, amarrados, pelo velho, ou melhor, pelo inadequado modelo de equilíbrio orçamentário, como superado o modelo clássico, em prol de uma sociedade mais justa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho viu-se que inicialmente que no Brasil colônia, os governantes contraíram dívidas pessoais que se confundiram com as de governo, e para bancar o luxo, além de outras despesas, como as de guerra, mais empréstimos eram tomados, até chegar a um ponto que estas dívidas não eram mais tão fáceis de serem saudadas e assim tornou-se comum a insolvência do valor real, para a tentativa de se cobrir pelo menos os juros. Esta fase deu início ao processo de endividamento público brasileiro, e por seguinte, a dívida pública só aumentou. De fato, viu-se neste trabalho que a dívida tentou ser regulada, administrada e reduzida em diversos momentos, por diversas maneiras, frutíferas ou não, mas, fora visto também que ao chegar no marco da Constituição Federal de 1988, passou-se a limitar e controlar o endividamento público de maneira que para autores como Fernando Facury Scaff e Daniel Tobias Athias, fora criada uma camisa de força com a constituição financeira, que se voltou basicamente em criar mecanismos para frear o endividamento público e reverter o dinheiro público em sua maioria para a saudação da dívida pública do Brasil, o que afastou os preceitos da constituição econômica, a qual acabou por ficar isolada, sem ter o apoio necessário para cumprir as metas de desenvolvimento econômico-social.

Gradativamente o tema central, o endividamento público, foi introduzido, primeiro pelo contexto histórico, e depois pela decorrência do primeiro, dos seus dois pilares que este trabalho monográfico procurou demonstrar, que é o princípio do equilíbrio orçamentário, o qual passou a ser reconhecido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas, apesar do caráter essencial de responsabilização real e legal daqueles que contraem dívidas, e malversam o dinheiro público, esta lei acabou por enrijecer ainda mais as possibilidades de endividamento público, se mostrando como grande limitadora, e portanto, através das ideias de Fernando Facury Scaff e Daniel Tobias Athias, se apresentou uma outra perspectiva do princípio do equilíbrio orçamentário, que se desvincula da ideia clássica de receitas e despesas somados a zero, e coloca em foco a ideia de que é possível se valer de *déficits* e *superávits* para impulsionar a econômica, sem prejudicar o financeiro do Estado, na medida em que se propõe a utilização deste endividamento buscando a sustentabilidade financeira.

Fez-se visível que se trata de uma alusão ao abandono dos modelos econômicos clássicos liberais, para que se possa ter a consciência de que países menos desenvolvidos, possuem grandes necessidades constantemente, e por isso, se entende que é preciso se valer de financiamentos para que se possa atingir um nível de estabilidade financeira e econômica, sempre que necessário.

Nesta medida, concluiu-se também que se valer recorrentemente de sucessivos *déficits* não é uma medida adequada, pois há momentos em que o estado deve ser ativo, e outros que deve se abster de certos gastos, obedecendo o contrabalanço de momentos econômicos cíclicos, se valendo até mesmo de poupança para geração de *superávit*.

Observada a referida necessidade de desenvolvimento econômico-social, como pauta a constituição econômica, este trabalho monográfico se mostrou que é possível, e também necessário, que países pouco desenvolvidos possam se valer de um endividamento, mesmo já comportando grandes dívidas públicas, na perspectiva de que essas sejam revertidas em investimentos pagos a médio e longo prazo, que sejam duradouros e que sejam ainda válidos e eficientes a médio e longo prazo, de forma que se não puder gerar renda para se pagar e ainda retornar dinheiro, que pelo menos se pague pelo bom uso por distintas gerações.

Dessa forma, mostra-se necessário que o país tenha uma boa imagem interna e externamente, para que possa se valer de tais empréstimos, quando necessário, e além disso, para se ter sustentabilidade financeira, é preciso observar, além do retorno financeiro e econômico, que haja também justiça entre gerações, nos moldes que a ética e a moral possam ser aplicadas. De tal modo, os preceitos constitucionais de direitos fundamentais, devem ser levados em consideração, pois não seria justo que uma sociedade usufruísse de um investimento agora e deixasse uma conta para as gerações futuras pagassem, sem que pudessem também se beneficiar desse investimento, e portanto, se demonstrou que não há como se falar em sustentabilidade financeira, sem falar em equidade intergeracional, como bem preceitua John Rawls.

Decerto, ao ser utilizado o endividamento público, é necessário se atentar para a dívida consolidada, que já apresenta níveis alarmantes, e portanto, deve ser bem planejado e pautado nos valores aqui apresentados, como equilíbrio orçamentário, na sua forma cíclica, além do caráter justo da sustentabilidade financeira, para assim atender a constituição econômica, sem causar prejuízo aos preceitos da constituição financeira.

Deve-se levar em consideração que mais importante que se atribuir uma carga negativa ao endividamento público, como se este fosse um mal em si próprio, é reconhecê-lo como instrumento de desenvolvimento, é pautar que o princípio do equilíbrio orçamentário é uma busca à sustentabilidade financeira, que pode sim ser dispersada no tempo, e ser coesa, entre gerações que realizam gastos públicos de qualidade, e assim desmistificar a famosa frase que diz que “dinheiro na mão é vendaval”.

A sociedade brasileira é necessitada de investimentos públicos a todo instante e não pode prezar pela manutenção desse discrepante desequilíbrio socioeconômico.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4ª ed. rev. atualizada e ampliada – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ABTRA - Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfândegos. A evolução da dívida pública. In: **Em busca de mar calmo**. Livro Digital, ABTRA, 2018. <<http://informativosportos.com.br/portal/wp-content/uploads/2018/08/EM-BUSCA-DE-MAR-CALMO.pdf>>.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Boletim de Ciências Econômicas XLIX, págs. 2/23. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30, de set. 2018.

BRASIL. Planalto. **Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 30, de set. 2018.

CASA, Carlos Alberto Lanzarini. **VULNERABILIDADE EXTERNA E ENDIVIDAMENTO INTERNO: uma interpretação keynesiana sobre as origens da dívida interna brasileira**. Nexos Econômicos – CME-UFBA, Vol. IV – nº 7 – dezembro, 2010.

FILHO, Sérgio Assoni; BLIACHERIENE, Ana Carla; e ANDRADE, César Augusto Seijas de. In: **Lições de direito financeiro** - coordenador-geral Regis Fernandes de Oliveira ; coordenadores Estevão Horvath, José Maurício Conti, Fernando Facury Scaff. - São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FILHO, Sérgio Assoni. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. - Porto Alegre; Nuria Fabris Ed. 2007.

GABLER, Louise. **Caixa de Amortização**. Arquivo Nacional - Memória da Administração Pública Brasileira. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/264-caixa-de-amortizacao>>. Acesso em 23, de set. 2018.

JUNIOR, Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho. **Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias**. Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017. Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.

MACHADO, Raul Chaves. **FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NO ORÇAMENTO PÚBLICO: Os princípios Orçamentários e da Accountability no Ordenamento Jurídico Brasileiro e sua Influência na Competência Constitucional para o Controle da Gestão Pública**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2212/Monografia_Raul%20Chaves.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: Dívida Pública: a experiência brasileira.** Livro Digital. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em 20, de set. 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Tradução: Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves - São Paulo. Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, Rubem Barreto. **Equilíbrio orçamentário: Aspectos Sociais e Econômico financeiros.** Revista do Serviço Público. Vol. 98, nº 3, p. 1 a 103. Julho/agosto/setembro de 1966. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/158>>. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

SANSON, João Rogério. **Teoria das Finanças Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. CAPES – UAB: Brasília, 2011.

SCAFF, Fernando Facury, ATHIAS, Daniel Tobias; **Dívida Pública e Desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira.** Revista científica FAGOC – jurídico. Volume I, 2016.

SCAFF, Fernando Facury; **Crédito Público e Sustentabilidade Financeira.** Revista Direito à Sustentabilidade – Unioeste, v. 1, nº 1, 2014. Disponível em: < <http://saber.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/viewFile/11046/7874>>.

SILVA, Anderson Caupto. **Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. In: Dívida Pública: a experiência brasileira.** Livro Digital. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>.