

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE DIREITO**

GUILHERME ROSA THIAGO

**A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA TEORIA DAS DÍVIDAS
ODIOSAS**

**BELO HORIZONTE
2017**

GUILHERME ROSA THIAGO

A Dívida Externa Brasileira sob a ótica da Teoria das Dívidas Odiosas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como pré-requisito à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Giovani Clark

**BELO HORIZONTE
2017**

RESUMO

O presente trabalho trata do conceito de Dívida Odiosa e aponta casos de aplicação. Problematiza a definição de dívida externa e interna na conjuntura atual. Traça breve histórico do crescimento da dívida pública brasileira. Explicita o arcabouço jurídico que privilegia o “sistema da dívida”. Indica o posicionamento governamental em contraponto com a visão da Auditoria Cidadã da Dívida sobre o problema da crescente dívida pública.

Palavras-Chave: dívida odiosa; dívida externa; dívida pública; sistema da dívida; auditoria.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 DA DÍVIDA ODIOSA	6
2.1 CASOS DE APLICAÇÃO DA DOCTRINA DA DÍVIDA ODIOSA	8
2.1.1 EUA-Cuba-Espanha – 1898.....	8
2.1.2 Repúdio soviético às dívidas Czaristas – 1917	8
2.1.3 Caso Tinoco – 1923.....	9
2.1.4 Apartheid – 1994/2002.....	9
2.1.5 EUA-Iraque – 2004.....	9
3 DA DÍVIDA EXTERNA E INTERNA	10
3.1 HISTÓRICO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA.....	11
3.2 PANORAMA ATUAL DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA	15
4 DAS POSSIBILIDADES	20
4.1 A POSSIBILIDADE DE AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA	20
4.2 O ENTENDIMENTO GOVERNAMENTAL.....	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS	27
GRÁFICO 1 – Crescimento da dívida externa brasileira de 1971 a 2010	30
GRÁFICO 2 – Crescimento da dívida interna brasileira de 1994 a 2010	30
GRÁFICO 3 – Orçamento Geral da União executado em 2016	31
GRÁFICO 4 – A renegociação Brady aumentou a dívida (U\$ bilhões)	31

1. INTRODUÇÃO

Muito se fala sobre a “crise”, entretanto, pouco se aprofunda sobre os fatos geradores da mesma. As discussões presentes nos telejornais e principais veículos de informação da mídia nacional indicam que há uma crescente falta de recursos financeiros, mas abordam o tema de maneira superficial.

Tendo por norte essa falta de recursos, torna-se perceptível no Orçamento Geral da União que a maior parcela dos recursos disponíveis, ano após ano, é destinada ao serviço da dívida.

Ao tomar quase metade do Orçamento Geral da União, o Serviço da Dívida absorve recursos que poderiam ser destinados a outras áreas, dificultando o aumento de investimentos em políticas para o combate às desigualdades sociais, e assim, travando o desenvolvimento da nação, tanto econômica quanto socialmente.

Com tamanho impacto no Orçamento e previsão Constitucional de que uma Auditoria da dívida externa seria realizada após, no máximo, um ano da promulgação da Constituição de 1988 (Art. 26, ADCT), é de se imaginar que a Dívida Pública seja tratada com clareza e publicidade. Mas não é o que ocorre.

Passados 29 anos da promulgação da Constituição da República (1988) ainda não foi realizada a auditoria prevista. Tal auditoria seria benéfica ao Estado brasileiro, dada a dificuldade de acesso às informações referentes ao endividamento público, principalmente no que se refere ao período de governo civil-militar (1964-1985).

Esta pesquisa objetiva o caminho percorrido pelo endividamento público brasileiro e, observadas suas obscuridades, aponta para um possível enquadramento de parte da dívida pública nacional como Dívida Odiosa.

Neste sentido, empréstimos tomados para propósitos diversos aos interesses do povo brasileiro seriam passíveis de questionamento quanto à sua legitimidade e validade perante entidades internacionais.

Este trabalho analisa a dívida externa brasileira sob a ótica da teoria das dívidas odiosas, por meio da conceituação de Dívida Odiosa, revisão do histórico da dívida pública brasileira, demonstração de precedentes de utilização da Teoria da Dívida Odiosa, abordagem da atual situação do endividamento brasileiro e qual diretriz vem sendo adotada. Ao final, sugere a auditoria da dívida pública como primeiro passo necessário à solução do problema do endividamento e da falta de recursos do Estado Brasileiro.

Esta investigação se desenvolveu por meio de pesquisa analítica e descritiva, quali-quantitativa de base documental e análise de conteúdo; tendo como referencial teórico os estudos de Maria Lúcia Fattorelli sobre a dívida pública brasileira.

2. DA DÍVIDA ODIOSA.

O conceito moderno de Dívida Odiosa surgiu no contexto pós-Primeira Guerra Mundial (1927), com o jurista russo Alexander Nahum Sack. O autor entende que uma dívida tomada e gasta em interesses contrários aos da população do Estado, sem seu consentimento, e com o credor tendo pleno conhecimento da situação, deve ser considerada odiosa (HOWSE, 2007, p. 2).

Sack afirma que uma dívida de Estado deve atender duas condições para ser considerada legal: Estar sujeita aos interesses do Estado e ter os fundos destinados para tais interesses. A dívida odiosa, portanto, não pode ser caracterizada uma obrigação legítima do Estado em decorrência da destinação que leva o montante adquirido por meio de dívida (SACK, 1927, p. 147). Nas palavras de Sack¹:

A dívida não é uma obrigação da Nação; é uma obrigação do regime, uma obrigação pessoal do poder que a contraiu, cessando, conseqüentemente, com a queda do regime (SACK, 1927, p. 146, tradução nossa).

Neste sentido, a concepção de Sack é uma limitação² ao princípio do *pacta sunt servanda*, segundo o qual os compromissos firmados entre as partes de boa-fé devem ser cumpridos e honrados, assegurando a continuidade das obrigações (SALIBA; CARDOSO, 2016, p. 134).

Sack acreditava que a doutrina da dívida odiosa deveria ser parte positiva do Direito Internacional, levando em consideração o vasto número de vezes que a doutrina foi aplicada pelos Estados (HOWSE, 2007, p. 3).

Posteriormente, Mohammed Bedjaoui (1977, p. 68) trouxe uma concepção mais abrangente de dívidas odiosas. Bedjaoui entendia que o conceito deveria abarcar todos os débitos que o Estado predecessor tivesse contraído para alcançar objetivos contrários aos interesses do Estado sucessor ou do território

¹ “Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir.”

² HOWSE, R., UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Discussion Paper 185, 2007, Geneva. **The Concept of Odious Debt in Public International Law**, p. 4.

transferido, e também os débitos contraídos com objetivos e propósitos contrários ao Direito Internacional e aos princípios da Carta das Nações Unidas.

A Carta das Nações Unidas tipifica em seu Capítulo IX – Cooperação Econômica e Social Internacional, que todos os membros da Organização se comprometerão:

Art. 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (BRASIL, 1945).

Knieper (1984, p. 675) diz que a maioria dos governos do mundo entende existir uma “obrigação de desenvolvimento” vinculando os estados do Norte e do Sul; e que, neste contexto, atrelada à noção de soberania há uma noção de que as políticas de desenvolvimento devem ter como objetivo suavizar as desigualdades sociais existentes entre os Estados (KNIEPER, 1984, p. 675).

Esta concepção de vínculo entre Estados Nações, desenvolvidos e em desenvolvimento, serve de embasamento para qualificar como odiosas obrigações contraídas para fins improdutivo e contrários à justiça social e solidariedade internacional (KNIEPER, 1984, p. 675).

Cabe mencionar que grande parte da doutrina entende que os Estados são responsáveis pelas obrigações na esfera internacional, e não os governos, em razão da imutabilidade da pessoa jurídica dos estados; sendo o governo sucessor responsável pelos atos do predecessor. Esta abordagem restritiva da teoria das dívidas odiosas é corroborada pela prática estatal de honrar dívidas que poderiam ser consideradas odiosas (SALIBA; CARDOSO, 2016, p.136).

Todavia, deve-se ponderar que a obrigação de um Estado pagar suas dívidas jamais foi reconhecida pelo Direito Internacional como uma obrigação incondicional (HOWSE, 2013, p. 1).

Saliba e Cardoso (2016, p. 146) entendem que a aplicação da doutrina da dívida odiosa “é condicionada a dois fatores: primeiro, a presença dos requisitos de caracterização da dívida odiosa e sua alegação pelos interessados em promover o

repúdio das dívidas; segundo, a apreciação da oportunidade política em suscitar tal argumento que, de acordo com as circunstâncias, seria desejável, ou não”.

Existem diversos precedentes favoráveis ao não pagamento de dívidas consideradas odiosas, que serão brevemente enumerados neste trabalho.

2.1 CASOS DE APLICAÇÃO DA DOCTRINA DA DÍVIDA ODIOSA.

2.1.1 EUA-Cuba-Espanha – 1898

Em 1898, depois da Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos recusaram-se a assumir as dívidas de Cuba com a Espanha, alegando que: a) O empréstimo não foi contratado para benefício dos cubanos, mas para suprimir revoltas populares e anexar Santo Domingo aos domínios Espanhóis; b) Cuba não consentiu com a dívida; c) Os credores sabiam que a garantia de receitas cubanas para pagamento do empréstimo havia se dado meio a esforços para suprimir a luta contra o regime Espanhol.

Os Comissários Estadunidenses utilizaram explicitamente o termo “odiosa” ao se referirem à dívida cubana, caracterizando assim, a primeira aplicação direta da doutrina da Dívida Odiosa (HOWSE, 2007, p. 11).

2.1.2 Repúdio soviético às dívidas Czaristas – 1917

Após a Revolução de 1917, o Governo Provisório Soviético concordou, inicialmente, com o pagamento das dívidas Czaristas. Porém, em 1918, o Governo Soviético repudiou o débito herdado, em razão das evidências que o regime Czarista da Rússia não governava em interesse da população (HOWSE, 2007, p. 11). Importante ressaltar que “a partir de 1926, apesar do repúdio das dívidas, os bancos privados europeus e os governos começaram a conceder empréstimos à URSS” pressionados pelos interesses de suas empresas nacionais no mercado russo (TOUSSAINT, 2017, p. 1).

2.1.3 Caso Tinoco – 1923

Um exemplo de dívida odiosa reivindicada contra credor privado. Federico Tinoco derrubou o Governo Costarriquenho com uma “revolução” em 1917. Em 1919 o Banco Internacional da Costa Rica fez empréstimos com o Royal Bank of Canada. O dinheiro, no entanto, foi utilizado com gastos pessoais de Tinoco e seu irmão, que deixaram o país em Agosto de 1919, pouco antes da queda de seu Governo, em setembro. O novo Governo da Costa Rica se negou a honrar as dívidas feitas pelo ditador Tinoco com o Banco Canadense e, após contencioso arbitral, conseguiu comprovar a nulidade das dívidas (HOWSE, 2007, p. 12).

2.1.4 Apartheid – 1994/2002

Após tornar-se o primeiro presidente eleito da África do Sul, Nelson Mandela sofreu grande pressão para não renunciar as dívidas do apartheid. O governo distanciou-se das possibilidades de declarar a nulidade das dívidas decorrentes do apartheid para não desestimular os prometidos investimentos estrangeiros. Todavia, as promessas de investimentos estrangeiros não foram mantidas (HANLON, 2002, p. 36). Embora existam movimentos populares favoráveis ao cancelamento da dívida do apartheid, o governo continua a se distanciar desta questão, sempre sob a justificativa da necessidade de manter os investimentos estrangeiros.

2.1.5 EUA-Iraque – 2004

O Iraque acumulava mais de cento e vinte cinco bilhões de dólares em dívidas no governo de Saddam Hussein. Com a queda do regime, em 2003, os Estados Unidos tomaram iniciativa para eliminar a dívida odiosa iraquiana. A argumentação da ilegitimidade das dívidas se embasava na doutrina das dívidas odiosas e alertava que tamanha dívida impedia a reconstrução bem sucedida do país. Entretanto, a dívida iraquiana acabou perdoada por razões de “sustentabilidade da dívida³”, não por sua ilegitimidade (HOWSE, 2007, p. 15).

³ HOWSE, R., UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Discussion Paper 185, 2007, Geneva. **The Concept of Odious Debt in Public International Law**, p. 15.

3. DA DÍVIDA EXTERNA E INTERNA.

Para melhor compreensão do conceito de dívida externa, cabe aqui aprofundar nas terminologias utilizadas no âmbito da dívida pública.

Piketty (2014) entende que as principais formas de um Estado financiar suas despesas são por meio de impostos ou por meio de dívidas (PIKETTY, 2014, p. 662). A Dívida Pública abrange todas as obrigações assumidas pelo Estado ou por entidades do setor público. É formalizada por contratos celebrados entre as partes ou pela oferta de títulos públicos, a chamada dívida mobiliária. As dívidas podem ser classificadas em diretas ou indiretas, externas ou internas (FATTORELLI, 2013, p. 44).

Dívida direta é a contraída diretamente pelo Estado, enquanto a indireta acolhe os compromissos assumidos pelo Estado quando o governo é garantidor ou avalista de terceiros, que são os devedores originais (FATTORELLI, 2013, p. 46).

A dívida é considerada interna ou externa com base na localização da fonte dos recursos e moeda utilizada na operação. Fattorelli (2013, p. 45) ressalta que embora esta distinção seja clara nos casos de dívida contratual, quando se trata de dívida mobiliária surgem problemas.

Em teoria a dívida interna é a dívida contraída em moeda nacional junto a residentes no país e a dívida externa é a dívida contraída em moeda estrangeira junto a residentes no exterior. No entanto, os credores da dívida interna acabam não sendo, em sua totalidade, residentes no país, uma vez que bancos estrangeiros compram diretamente títulos da dívida interna; e residentes no país conseguem comprar títulos da dívida externa em moeda nacional (FATTORELLI, 2013, p.45).

Maria Lucia (FATTORELLI, 2012, p. 27) defende uma revisão dos conceitos supramencionados, uma vez que, no contexto atual, a natureza das dívidas interna e externa se confunde. A ausência de restrições para a movimentação de capitais no sistema bancário brasileiro permite que instituições estrangeiras sejam credoras da dívida interna e instituições brasileiras sejam credoras da dívida externa, além do Brasil emitir títulos da dívida externa em reais desde 2005.

A dívida pública direta externa pode ser ainda multilateral, bilateral ou comercial quanto ao tipo de credor. A primeira trata com organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, na segunda os credores são governos ou bancos

públicos de outros países, já na comercial enquadram-se os bancos privados internacionais (FATTORELLI, 2013, p. 47).

Por fim, cabe diferenciar dívida bruta de dívida líquida. Fattorelli (2013, p. 47) conceitua dívida bruta como correspondente à totalidade de obrigações assumidas pelo Estado, seja por endividamento direto, indireto, externo ou interno, destacando que é sobre a dívida bruta que se calculam os juros nominais, amortizações e demais custos. A dívida líquida, por sua vez, é obtida quando se subtrai da dívida bruta o valor correspondente aos ativos financeiros de instrumentos de dívida.

A autora faz uma ressalva quanto aos números da dívida líquida, utilizados em geral apenas para fins estatísticos, alegando que as diversas metodologias apresentadas para seu cálculo por vezes não são claras e distorcem o montante efetivo da dívida pública.

Partindo deste pressuposto, pode-se considerar obsoleta a separação entre dívida interna e externa, visto que é prática comum a contratação de dívida multilateral para pagar dívidas comerciais e dívidas internas, além de bancos estrangeiros assumindo o papel de *dealers*⁴, tendo preferência na aquisição dos títulos de dívida interna.

3.1. HISTÓRICO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

O endividamento público brasileiro é obscuro desde a independência, em 1822, tendo o Brasil surgido como nação independente já endividado.

A história da dívida externa brasileira remonta aos primeiros anos do Império. Ao todo, foram contraídos 15 empréstimos entre 1824 e 1888. Além disso, por conta da Convenção Secreta Adicional ao Tratado de 29 de agosto de 1825, o Brasil assumiu a responsabilidade pelo empréstimo contraído por Portugal em 1823 no valor de £ 1.400.000 (SILVA, 2009, p. 41).

Tendo como referência a década de 1970, indicada pela CPI da Dívida Pública (2009/2010) como originária da atual dívida externa, delimitar-se-á neste

⁴ FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública – Experiências e métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 45. “*Dealers* são bancos que tem o privilégio de adquirir bônus de dívida “interna” em primeira instância, assim que são emitidos pelo governo. Considerando que bancos estrangeiros assumem este papel, nesse caso a dívida “interna” converte-se em “externa”. No Brasil, a cada 6 meses um grupo de 12 instituições assume o papel de *dealers*, com presença relevante de bancos estrangeiros.”

trabalho a abordagem do crescimento da dívida pública brasileira a partir deste período.

No início da década de setenta deu-se o fim da paridade dólar-ouro⁵ nos Estados Unidos (1971) e, em consequência, houve um excesso da moeda no mercado. Com a elevada quantidade de dólares disponíveis, o sistema bancário a ofertou por meio de empréstimos a taxas de juros reduzidas (FATTORELLI, 2012, p. 33).

A dívida externa brasileira cresceu neste contexto, contratada junto a bancos privados internacionais tanto pelo governo civil-militar, sem a devida transparência, quanto pelo setor privado (em sua maioria, transnacionais estrangeiras instaladas no Brasil).

Fattorelli (2017) realça que os empréstimos brasileiros eram tomados a taxas de juros flutuantes, que variavam conforme as taxas Prime e Libor, e que os principais credores da dívida eram os bancos que controlavam o FED (Federal Reserve Bank, Banco Central Norte-Americano) e a Associação de Bancos Privados de Londres, instituições que determinavam as taxas de juros internacionais Prime e Libor. Ou seja, os principais credores determinavam as taxas de juros de seus empréstimos, em evidente conflito de interesses.

Essas taxas permaneceram baixas por determinado período, entretanto, a partir de 1979 saltaram de cinco ou 6% ao ano para 20,5%. Com esta elevação dos juros a dívida brasileira “explodiu” e empurrou o país em direção à crise (FATTORELLI, 2012, p. 34).

A autora (FATTORELLI, 2012, p. 34) relata que, perante a conjuntura de crise, FMI e credores que faziam parte do Clube de Paris exigiram que o Banco Central do Brasil se comprometesse com os bancos privados internacionais a assumir a dívida externa pública e privada, em evidente desequilíbrio entre as partes. Além disto, em 1983, com a instauração de uma CPI da Câmara dos Deputados para “apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o acordo FMI/Brasil⁶”, constatou-se que quando foram assinados acordos com os bancos

⁵ Na Conferência de Bretton Woods (1944) foi estabelecido o padrão dólar-ouro, segundo o qual, os Estados Unidos da América garantiam a liquidez de sua moeda pareando-a com certa quantidade de ouro. Em tese, para cada dólar impresso havia uma quantidade de ouro estocada.

⁶ CPI da Câmara dos Deputados destinada a “apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo com o FMI”. Instituída pelo Requerimento nº 8/83. Instalada em 16/08/1983. Presidente: Dep. Alencar Furtado. Relator: Dep. Sebastião Nery. Relatório Final aprovado em setembro de 1984. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>>

privados, a legislação não permitia consolidações e refinanciamentos de créditos externos. A CPI Denunciou, também, cláusulas ilegais e abusivas que não foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Desta maneira, configuram-se indícios de nulidade na transferência da dívida para o Banco Central do Brasil.

Na tentativa de solucionar a crise de endividamento das nações emergentes, provocada pela elevação das taxas de juros prime e libor, Nicholas Brady, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, apresentou à comunidade financeira internacional uma solução. Segundo Pedras, o “Plano Brady” “contemplava a troca dos empréstimos anteriores por novos títulos (conhecidos como os Brady Bonds), que poderiam ser negociados posteriormente em mercado, e embutia alongamento dos prazos e redução do serviço da dívida” (PEDRAS, 2009, p. 73).

Na década de 1990, o governo Collor efetivou uma política liberalizante, incentivando a abertura econômica, desestatizações e desregulamentação do mercado de capitais, pavimentando os caminhos para que o Plano Brady fosse implantado no Brasil.

A emissão dos primeiros “Bradies” brasileiros se deu em abril de 1994 (PEDRAS, 2009, p. 74), mas causa alarde a falta de transparência em relação ao detalhamento das dívidas, vez que o montante convertido é estimado em US\$ 50 bilhões, na época.

O Plano Brady transformou a dívida externa brasileira (que era formalizada em “acordos” na década de oitenta) em títulos da dívida externa (Brady Bonds) que seriam negociados em mercado, e transferiu a responsabilidade da dívida externa do Banco Central para a União, que passou a ser a devedora das obrigações externas (PEDRAS, 2009, p. 74).

A negociação não levou em conta o valor de mercado da dívida anterior (20% do valor nominal, conforme o TCU), exigiu a compra de títulos do Tesouro norte-americano como garantia colateral (US\$ 3,9 bilhões) e ignorou as ilegalidades apontadas pelas comissões parlamentares⁷ anteriores (FATTORELLI, 2012, p. 41).

⁷ Na década de oitenta três comissões parlamentares se dedicaram a investigar as razões da crise e do crescimento da dívida externa brasileira, sendo elas: a) CPI da Câmara dos Deputados destinada a “apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo com o FMI”. Instituída pelo Requerimento nº 8/83. Instalada em 16/08/1983; b) Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, destinada a “examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos

Outro fator que merece destaque é a transformação de juros vencidos em “bônus Brady” (CERQUEIRA, 2003, p. 76), caso explícito de anatocismo, considerado ilegal pelo Supremo Tribunal Federal⁸.

Nessas circunstâncias surge o “Plano Real” (1994), e com ele o crescimento vertiginoso da dívida interna, principalmente por conta dos juros altos.

O sucesso do “Plano Real” dependia da entrada de capitais no Brasil, dada sua “âncora” via taxa de câmbio. Assim, a partir de 1995, deu-se a emissão de novos títulos da dívida externa (Global⁹). Em 1997 os “Bradies” começaram a serem trocados pelos “Globais” (PEDRAS, 2009, p. 75) e também por títulos da dívida interna (NTN¹⁰) em operações que, nas palavras de Fattorelli:

[...] possuem forte indício de dano ao patrimônio público ante os significativos deságios nas emissões dos bônus Global, suas elevadas taxas de juros, onerosas comissões e demais gastos assumidos pelo Brasil, bem como face Às elevadíssimas taxas de juros da dívida interna. [...] o Brasil também tem comprado antecipadamente títulos da dívida externa. Ao invés de pedir desconto pela antecipação do pagamento, os elevados pagamentos foram feitos com ágio que chegou a 70% do valor nominal dos títulos originais. (FATTORELLI, 2012, p. 42).

Importante mencionar que em 2013, a pedido do Ministério Público Federal, a Auditoria Cidadã da Dívida elaborou um relatório em colaboração ao Processo Administrativo PA no 1.00.000.005612/2010-13. Neste relatório, foi denunciado que desde o “Plano Real” grande parte dos juros nominais da dívida interna está sendo contabilizada como amortização. Fattorelli (2016, p. 1) explica que parte da atualização monetária é deslocada para a categoria de Despesas Correntes e passa a ser considerada Despesa de Capital, ampliando o limite para

externo e interno”. Instituída pelo Requerimento nº 17, de 1987. Instalada em 14/04/1987; c) Comissão Mista destinada “ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro, para cumprir a missão constitucional – art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Instalada em 11/04/1989. FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília: Inove Editora, 2012, p. 37.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Súmula nº. 121. “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”.

⁹ TAVARES, Ronnie Gonzaga, V. B. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009, p. 309 “*Global Bonds* são aqueles que podem ser emitidos em qualquer mercado e, diferentemente dos *Euro Bonds*, podem ser emitidos na mesma moeda do país em que estão sendo ofertados”.

¹⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País, 2010, Brasília, p. 187. “As NTN’s tinham diversas séries, dependendo de seu indexador, como p.ex. o dólar (NTN-D), o IGP-M (NTN-C) e a TR (NTN-H)”.

emissão de nova dívida. A autora define tal procedimento como “mega pedalada fiscal”, elucidando que constitui forma de burlar o art. 167, inciso III, da Constituição da República:

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;

Recentemente, em 2005, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pagou antecipadamente ao FMI US\$ 20,4 bilhões (PEDRAS, 2009, p. 76) e deu a entender que com isso a nação estava livre do endividamento externo. De maneira oposta, não foi “propagandeado¹¹” que para realizar o pagamento precoce foram emitidas novas dívidas internas e externas com juros superiores aos juros que vinham sendo pagos ao FMI.

O custo financeiro da dívida com o Fundo Monetário Internacional era de 4% ao ano enquanto os juros incidentes nas novas dívidas internas e externas variavam entre treze e 19% e oito a 12% ao ano, respectivamente (FATTORELLI, 2005, p. 3).

3.2. PANORAMA ATUAL DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Em dado momento a crise econômica mundial iniciada em 2008 chegou ao Brasil, trazendo recessão, desemprego, desindustrialização e encolhimento do PIB. O contínuo agravamento deste quadro está intimamente ligado com a dívida pública, vez que o Serviço da Dívida¹² tem prioridade sobre as demais despesas da União. Esta prioridade é decorrente do chamado Sistema da Dívida.

A dívida pública serve, em teoria, para suprir as necessidades financeiras do Estado, sendo utilizada de maneira complementar à arrecadação tributária quando esta não for suficiente para: viabilizar o cumprimento dos direitos sociais, possibilitar o desenvolvimento econômico e sustentável e melhorar a gestão pública (FATTORELLI, 2013).

¹¹ FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília: Inove Editora, 2012, p. 42.

¹² Serviço da Dívida corresponde ao total destinado a pagamento do principal, juros e amortizações da dívida.

Fato é que, na prática, a gestão da dívida pública vem sendo utilizada de maneira distorcida pelo “Sistema da Dívida”. Segundo Fattorelli (2013, p. 49) o sistema tem início na geração de dívidas sem contrapartida para os países, que em seguida cresce e multiplica-se devido a modificações de leis, ajustes fiscais, controle inflacionário e reformas impostas por organismos internacionais meio a crises fiscais, que são provocadas pelo elevado gasto com pagamento de juros e custos financeiros da dívida.

Este sistema perpetua o endividamento público ao inverter sua lógica, construindo um sofisticado modelo de retirada de recursos dos Estados.

A Constituição da República de 1988 serve de base para a estrutura jurídica que privilegia a dívida, permitindo a liberação desregrada de recursos para o serviço da dívida em seu art. 166:

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:

(...)

b) serviço da dívida;

Vale aqui mencionar que no artigo “Anatomia de uma fraude à Constituição” Benayon e Rezende (2006, p. 3) apontam que o Projeto¹³ do art. 166 não incluía exceção quanto à indicação de recursos necessários no que diz respeito às emendas ao projeto de lei do orçamento anual. Assim o Projeto permaneceu durante a fase de sistematização e foi para votação em segundo turno. Porém, no momento da votação, surgiram emendas com alteração de mérito. Desta maneira, a exceção que privilegia o serviço da dívida foi votada apenas em segundo turno.

Outro privilégio se materializa na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000 – LRF) que, segundo Fattorelli (2012) trata de controle

¹³ O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) definiu três etapas para condução dos debates, elaboração, votação e promulgação do texto da Constituição de 1988. A) Eram votados em primeiro turno o projeto de lei e os destaques propostos por parlamentares constituintes. O resultado desta etapa era chamado de Projeto. B) Após aprovação em primeiro turno o Projeto era submetido a um processo de sistematização para correção de inconsistências e erros na indexação e nas referências internas dos dispositivos no projeto. C) O resultado desta sistematização era votado em segundo turno, onde só podiam ser apresentadas e votadas alterações de natureza que não de mérito.

do gasto público para garantir o pagamento da dívida pública e foi imposta pelo FMI ao governo brasileiro para assegurar a austeridade fiscal.

Na prática, essa austeridade significa o rigoroso controle dos gastos públicos, gerando uma economia forçada, uma “sobra” de recursos, que se denomina “superávit primário”, destinado a garantir a confiança dos credores internacionais de que o Brasil terá recursos para honrar o pagamento dos vultosos juros da dívida. (FATTORELLI, 2012, p. 59)

Buscando atingir o superávit primário¹⁴, os governos tem iniciado o ano cortando verbas destinadas a diversas áreas sociais. Recentemente o governo Dilma bateu recordes de contingenciamento: R\$50 bilhões em 2011 e R\$ 55 bilhões em 2012 (FATTORELLI, 2012, p. 60). Em 2017, com o Decreto nº. 9.018, o corte foi superior a quarenta e dois bilhões de reais¹⁵.

Ainda no que tange a LRF, destacam-se seus artigos 16 e 73 que, respectivamente, impedem que o Legislativo aprove projetos de lei aumentando os gastos sociais e possibilitam que o administrador público responda por crime de responsabilidade caso não pague os serviços da dívida (FATTORELLI, 2012).

Fattorelli (2012) alerta que a Lei de Responsabilidade Fiscal não limita o custo da política monetária desempenhada pelo Banco Central, que vem gerando prejuízos, e determina que estes prejuízos sejam absorvidos pelo Tesouro Nacional. Todavia, caso o BC apresente lucro operacional, este será “destinado exclusivamente, por lei¹⁶, ao pagamento da dívida” (FATTORELLI, 2012).

A LRF também impõe que os Municípios e Estados sigam os objetivos da política econômica nacional que, de acordo com Fattorelli (2012, p. 60) são “garantir,

¹⁴ Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o “resultado primário”. <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>

¹⁵ <http://www.planejamento.gov.br/noticias/contingenciamento-do-orcamento-de-2017-sera-de-r-42-1-bilhoes>

¹⁶ Medida Provisória nº 2.179-36/ 2001, Art. 2º, § 2º: Art. 2º O resultado apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil após computadas eventuais constituições ou reversões de reservas será considerado: I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil para com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; (...) § 2º Durante o período compreendido entre a data da apuração do balanço semestral e a data do efetivo pagamento, as parcelas de que tratam os incisos I e II terão remuneração idêntica àquela aplicada às disponibilidades de caixa da União depositadas no Banco Central do Brasil.

Lei 11.803/2008, Art. 3º: Art. 3º. Os valores pagos na forma do inciso I do art. 2º da Medida Provisória no 2.179-36, de 24 de agosto de 2001, serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser paga, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil.

de modo absoluto, o credor financeiro e congelar os dispêndios sociais. [...] clara afronta ao princípio federativo [...]”.

No que lhe concerne, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) segue a cartilha de privilégios à dívida pública, trazendo ano após ano, em seu art. 2º, o atendimento da meta fiscal como prioridade da administração pública federal. Nas palavras de Fattorelli (2012, p. 60) “a partir do estabelecimento desta reserva de recursos para a dívida, os recursos primários são distribuídos às demais rubricas”.

Por sua vez, a política econômica de Metas de Inflação, resultante de negociação com o FMI, aparece tipificada no Decreto nº. 3.088/1999. Neste sentido, quando se projeta um aumento da inflação superior ao programado, ou há excesso de moeda circulando, obrigatoriamente são acionados dois gatilhos: o aumento a taxa Selic¹⁷ e o controle do excesso de moeda por meio de “Operações de Mercado Aberto¹⁸” (FATTORELLI, 2012).

Dessa forma, o Sistema de Metas de Inflação em prática no País não tem servido para controlar o tipo de inflação que temos (decorrente do reajuste excessivo de tarifas públicas e do preço de alimentos) e, na prática, tem sido um mecanismo de geração de dívida pública (FATTORELLI, 2012, p. 61).

Adicional privilégio do sistema da dívida faz-se presente no lucro das estatais que são distribuídos ao governo. Embora os acionistas privados das estatais tenham seus dividendos garantidos, por lei¹⁹, os dividendos referentes à parcela das estatais que é propriedade pública destina-se a amortização de dívida pública.

¹⁷ Define-se Taxa Selic como a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais. Para fins de cálculo da taxa, são considerados os financiamentos diários relativos às operações registradas e liquidadas no próprio Selic e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação (art. 1º da Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999, com a alteração introduzida pelo art. 1º da Circular nº 3.119, de 18 de abril de 2002). http://www.bcb.gov.br/htms/selic/conceito_taxaselic.asp?idpai=SELICTAXA

¹⁸ Ao contrário de estabelecer esse controle sobre o ingresso de capitais, o Banco Central tem “enxugado” esse excesso de moeda, por meio das chamadas “Operações de Mercado Aberto”, mediante as quais fica com o excesso de dólares e entrega títulos da dívida pública brasileira aos bancos. A justificativa para tais operações é o risco de que tal excesso possa provocar inflação. (...) Por sua vez, o Banco Central fica com os dólares e os destina às Reservas Internacionais, que já se aproximam de US\$ 400 bilhões e não rendem quase nada ao País, pois estão aplicadas em grande parte em títulos da dívida norte americana que pagam juros próximos de zero e ainda temos que arcar com os custos de senhoriagem. FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília: Inove Editora, 2012, p. 22.

¹⁹ Lei nº 9.530/1997, Art. 1º, I: Art. 1º Serão destinados à amortização da dívida pública federal: I - a receita do Tesouro Nacional decorrente do pagamento de participações e dividendos pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores;

Fattorelli (2012, p. 62) afirma que “é por isso que a Petrobras, por exemplo, embora seja uma das empresas mais lucrativas do mundo, acaba contraindo dívidas para realizar investimentos. É por isso também que, embora sejamos autossuficientes na produção de petróleo, a gasolina brasileira é tão cara: para gerar lucros que irão pagar a dívida”.

Vale lembrar as Leis: nº 10.179/2001, que autoriza emissão de títulos da dívida para pagamento de dívidas anteriores e nº 11.943/2009 que permite a transferência de todos os recursos não gastos durante o ano para o pagamento da dívida pública²⁰. Além da contabilização irregular de juros nominais como “rolagem” da dívida para burlar o art. 167 da Constituição Federal, anteriormente mencionada.

Evidenciando essa burla ao art. 167 da Constituição, Fattorelli (2016) aponta que em 2015 foram destinados R\$ 208,36 bilhões para o pagamento da despesa com “Juros e Encargos da Dívida” e R\$ 753,85 bilhões para o pagamento de “Amortizações/Refinanciamento da Dívida”; porém, o estoque da dívida interna aumentou R\$ 732 bilhões. Este crescimento não ocorreria caso os mais de setecentos bilhões tivessem sido, de fato, utilizados para amortização ou rolagem da dívida. O que ocorre é a contabilização de juros nominais como amortização.

Cercada por esta robusta estrutura legal a dívida pública consome todo ano quase metade do orçamento da União, sem contrapartida para a população. A Auditoria Cidadã da Dívida disponibiliza em seu site²¹, anualmente, a partir de 2012, a evolução do montante destinado ao Serviço da Dívida no Orçamento Geral da União Executado.

Em 2012, dos R\$ 1,712 trilhão do Orçamento Geral da União executado, 43,98% se destinaram ao serviço da dívida. Em 2013, a fatia consumida foi de 40,30% do Orçamento executado de R\$ 1,783 trilhão. Tal fatia voltou a crescer em 2014, abocanhando 45,11% do Orçamento executado de R\$ 2,168 trilhões. O Orçamento de 2015 executou R\$ 2,268 trilhões, dos quais, 42,43% foram reservados aos juros e amortizações da dívida. Já em 2016, dos R\$ 2,572 trilhões do Orçamento, 43,94% foram alocados no serviço da dívida.

²⁰ Lei nº 11.943/2009, Art. 13: Art. 13. O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.

²¹ Gráficos Disponíveis em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida>.

4. DAS POSSIBILIDADES.

Frente a esse cenário de crescimento acelerado da dívida, cabe aqui fazer um contraponto entre o posicionamento da Auditoria Cidadã da Dívida²² e as medidas defendidas pelo governo brasileiro, tanto o atual quanto os anteriores.

4.1. A POSSIBILIDADE DE AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA.

Proite (2009, p. 447) explica que há uma conscientização de que os títulos da dívida pública não estão concentrados exclusivamente nos bancos, levando a crer que uma eventual moratória do governo acarretaria prejuízos aos pequenos e médios poupadores. Este discurso contribui negativamente para a aceitação de discursos que pregam o não pagamento da dívida pública como benéfico para o país.

Dada a “tecnicidade” com que é tratado o tema, é comum que a ideia de auditoria da dívida pública seja associada a discursos que defendem a moratória ou o calote da dívida.

Primeiramente, deve-se ter clara a distinção de auditoria e moratória, vez que a auditoria apenas investiga o processo para determinar se a dívida existe ou não, enquanto a moratória é a suspensão dos pagamentos devidos. Segundo Fattorelli e Ávila (2015, p. 1) “só se pode dizer que existe dívida se houve entrega de recursos”, e, como foi visto anteriormente, a dívida pública brasileira gera obrigações financeiras sem efetiva contrapartida para o país. Os autores entendem a dívida sem contrapartida como “nula” e defendem que não se deve fazer moratória de algo que não existe.

Guardando este posicionamento como norte, os autores trazem uma definição de Auditoria:

A Auditoria é uma ferramenta técnica aplicada para examinar registros, demonstrações financeiras e ciclos operacionais, com a finalidade de determinar a sua razoabilidade e adequada apresentação dos valores,

²² AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (ACD) é uma associação, sem fins lucrativos, que possui como objetivo principal a realização, de forma cidadã, de auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais. Suas atividades se iniciaram logo após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, realizado no Brasil em setembro do ano 2000, no qual 95% dos participantes do plebiscito votaram não à continuidade do pagamento da dívida externa sem realização de auditoria. Desde 2001 a ACD vem realizando estudos, publicações, eventos e atividades de mobilização de entidades da sociedade civil nacional e internacional.

assim como a eficiência, eficácia e economicidade de suas estruturas (FATTORELLI, 2013, p. 76).

No caso do Brasil, uma auditoria da dívida pública tornaria transparente a razoabilidade, ou não, dos números apresentados no Serviço da Dívida. Fattorelli (2013, p.79) questiona quais foram os mecanismos e operações que geraram dívidas desde sua origem; quem se beneficiou; onde foram aplicados os recursos; se foram seguidas as normas legais e administrativas vigentes nos processos de endividamento; quais os impactos sociais e ambientais do endividamento. Tais respostas só serão palpáveis após uma auditoria.

Embora prevista no art. 26 do ADCT da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nunca foi realizada uma auditoria da dívida externa brasileira.

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§1º A comissão terá a força legal de comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível. (BRASIL, 1988)

Vale frisar que, dada a conturbada distinção atual entre dívida interna e externa, resultado da livre movimentação de capitais no sistema bancário brasileiro, tal previsão constitucional de auditoria se estenderia à dívida interna. Importante lembrar, também, o “confuso” processo de transformação da dívida externa brasileira (pública e privada) em dívida interna, na década de 80.

Em um cenário ideal, considerada a relevância da dívida pública, a quantidade de recursos que são nela empenhados e os impactos diretos deste endividamento na vida da população, auditorias da dívida seriam realizadas obrigatória e costumeiramente, com transparência e participação cidadã. O que ocorre hoje é o oposto. Banco Central e Ministério da Fazenda tratam de maneira confidencial as transações referentes à dívida pública com entes financeiros internacionais, sendo o Congresso informado superficialmente após a consumação dos fatos (FATTORELLI, 2013, p. 78).

Um ponto que merece destaque é a vontade política do executivo, essencial para a realização de uma auditoria, como fica claro nos casos de Vargas (Brasil) e Correa (Equador), tratados a seguir.

No contexto da crise econômica de 1929, através do Decreto n. 22.089, de 16 de novembro de 1932, o Governo Vargas realizou a única auditoria oficial da dívida externa (GONÇALVES, 2003, P. 114). O trabalho de auditoria foi dividido em seis fases: suspensão da dívida para avaliação de irregularidades e abusos de credores; renegociação da dívida externa; redução de juros e adiamento de amortizações; controle cambial sobre importação de bens e serviços e remessas de lucros e dividendos; respeito à capacidade de pagamento do Brasil em relação à sua balança comercial e, por último, redução dos juros e amortizações (GONÇALVES, 2003, p. 116).

Resumidamente, Getúlio Vargas solicitou a auditoria dos contratos de endividamento externo e após as investigações, ficou provado que apenas 40% da dívida externa brasileira tinha respaldo contratual ou documental e que não havia controle dos pagamentos efetuados, ou contabilidade regular da dívida (FATTORELLI, 2013, p. 225).

Com estas informações em mãos, Vargas conseguiu reduzir a dívida externa de US\$ 1,294 bilhão, em 1930, para US\$ 698 milhões em 1945 e, sucessivamente, para US\$ 597 milhões em 1948. Em porcentagem, nos termos de Reinaldo Gonçalves: “O serviço da dívida externa como proporção das exportações caiu de 30% em 1930 para 7% em 1945” (GONÇALVES, 2003, p. 118).

A experiência equatoriana, por sua vez, é considerada o exemplo mais relevante de auditoria oficial, vista como modelo e lição de soberania. Em 2007 o presidente Rafael Correa criou a Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público do Equador (CAIC) por meio do Decreto Executivo nº 472, de 9 de julho de 2007 (FATTORELLI, 2013, p. 226).

A Comissão apurou diversas irregularidades e ilegalidades nos acordos com organismos multilaterais e credores internacionais, como por exemplo: violação da soberania; descumprimento da legislação equatoriana; violação do direito internacional; cláusulas abusivas; anatocismo; elevadas comissões sem justificativa; ingerência do FMI em assuntos internos do país; conversão de dívidas ilegítimas em novas dívidas; transformação de dívidas privadas em dívidas públicas; renúncia à

prescrição da dívida externa com os bancos e emissão de títulos sem registro (FATTORELLI, 2013, p. 226).

Em 2008, com os relatórios da CAIC em mãos, o presidente Correa suspendeu o pagamento dos bônus “Global 2012 e 2030” e propôs resgatar estes títulos por 30% de seu valor nominal. Noventa e cinco por cento dos credores aceitaram a proposta e os outros cinco por cento nunca apareceram. Como resultado, 70% da dívida foi anulada, proporcionando uma economia de US\$ 7,7 bilhões; dinheiro este que pode ser destinado para saúde, educação e habitação (FATTORELLI, 2013, p. 113).

Fattorelli (2013, p. 114) ressalta que a CAIC também apresentou sugestões para a Assembleia Nacional Constituinte Equatoriana realizada na mesma época; e que as sugestões foram contempladas na nova Constituição Equatoriana, que passou a proibir expressamente a estatização de dívidas privadas, o anatocismo e a usura.

Estes exemplos mostram que é possível enfrentar o endividamento de forma soberana e com participação popular.

4.2. O ENTENDIMENTO GOVERNAMENTAL.

Como já foi aqui mencionado, o Estado Brasileiro vem adotando um modelo econômico que favorece o Sistema da Dívida, focado na obtenção das metas de superávit primário, metas de inflação (com juros altos e controle da base monetária²³), com isenções tributárias²⁴ para grandes corporações, liberdade total para fluxos de capitais e privatizações de setores estatais estratégicos.

²³ Base Monetária - Passivo monetário do Banco Central, também conhecido como emissão primária de moeda. Inclui o total de cédulas e moedas em circulação e os recursos da conta Reservas Bancárias. Reflete o resultado líquido de todas as operações ativas e passivas do Banco Central. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=595&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>

²⁴ Um dos exemplos mais controversos de isenção tributária no Brasil é a Lei Complementar 87/1996, chamada *Lei Kandir* que, “por seus dispositivos, isenta do pagamento de tributo estadual – ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) – a comercialização de produtos destinados à exportação, com o claro objetivo de atingir um superávit na balança comercial e gerar divisas para o pagamento da dívida externa. Essa isenção de ICMS representou uma grande perda de receitas para os Estados e Municípios, que repartem o produto da arrecadação do imposto. Ao mesmo tempo, a medida favoreceu enormemente aos grandes exportadores. Para compensar a perda dos Estados e Municípios, a União se obrigou, por meio da referida lei, a compensar as unidades federativas, na proporção de 75% para os Estados e 25% para os Municípios. A forma de compensação, contudo, foi a emissão de títulos da dívida pública. Por muito tempo, a União restituiu apenas parcialmente o valor

Sob a bandeira de “combater os efeitos da crise” e alardeando um suposto “país quebrado”, governo Temer, por sua vez, adota uma postura “reformista”. Após a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que limita por 20 anos os gastos públicos²⁵, o governo se dedica à aprovação de “reformas” neoliberais de austeridade que considera necessárias para o efetivo cumprimento deste controle de gastos.

Importante observar que tal austeridade, porém, engloba apenas as despesas primárias. Estando as despesas com o serviço da dívida livres de limitação.

A reforma da previdência, PEC 287/2016, é o próximo objetivo do governo, que apresenta, caso a reforma não seja levada adiante²⁶, um suposto rombo previdenciário superior a R\$ 202,2 bilhões em 2018. Importa dizer que, dia 25 de outubro de 2017, a CPI da Previdência aprovou por unanimidade o relatório final apontando que este “rombo” só é obtido através de estimativas falhas, fraudes e desvios de recursos²⁷.

Outros frutos do atual governo (Dilma/Temer, eleito em 2014) são a Emenda Constitucional 93/2016, que prorroga até 2023 a Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelece a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios e amplia seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais, exceto os que tratam de saúde e educação²⁸; e a

devido. Atualmente o governo sequer reconhece o dever de indenização aos Estados, omitindo-se até mesmo de prever os recursos indenizatórios na Lei Orçamentária, agravando o problema de arrecadação nos Estados. A medida tem contribuído para agravar a crise das finanças estaduais, estimulada, por outro lado pelas imensas dívidas que estes contraem perante a União”. FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília: Inove Editora, 2012, p. 24.

²⁵ De acordo com o texto, o teto para 2017, primeiro ano de vigência da EC, será definido com base na despesa primária paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), com a correção de 7,2%, a inflação prevista para este ano. A partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>

²⁶ Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/04/sem-reforma-rombo-da-previdencia-passara-de-R-202-2-bilhoes-em-2018>

²⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>

²⁸ Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas>

Lei Complementar 159/2017²⁹, referente ao ajuste fiscal dos Estados, que terão suspensos o pagamento do serviço da dívida para com a União em troca de contrapartidas como elevação de contribuições sociais de servidores, privatizações e redução de benesses tributárias, previstas no art. 2º, § 1º, da referida Lei.

Por último veio o Decreto 9.101, de 20 de julho de 2017³⁰, aumentando as alíquotas de PIS e Cofins dos combustíveis, exemplo claro da opção brasileira de pesar mais a mão nos impostos sobre consumo que na tributação sobre renda e patrimônio.

Para Piketty (2014), existem três métodos que, combinados em proporções adequadas à realidade fática, são capazes de reduzir significativamente a dívida pública, sendo eles: o imposto sobre o capital, a inflação e a austeridade. O autor a ressalta, no entanto, que: “A pior solução, tanto em termos de justiça como em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade” (PIKETTY, 2014, p. 663).

Percebe-se que o governo Temer, ao adotar a imposição de austeridade como modelo de solução para a crise da dívida pública, não foge do padrão brasileiro de privilegiar os gastos com o serviço da dívida em detrimento de recursos para áreas sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Pelo ordenado neste trabalho, resta clara a disparidade entre os recursos destinados para o serviço da dívida e as demais despesas da União. Montante este que vem crescendo ano após ano, cercado por privilégios legais e opções econômicas não efetivas.

No período do governo civil-militar brasileiro, como foi verificado pela “CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil” (1985), a dívida pública cresceu sem nenhuma transparência e em grande velocidade. Contudo, as denúncias de renúncia à soberania nacional, ilegalidades e casos de corrupção, feitas no processo, nunca foram levadas a cabo.

²⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp159.htm

³⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9101.htm

Entendendo a dívida como obrigação do regime que a contraiu (civil-militar), cessando com a queda do regime; e observando, conforme as denúncias feitas na CPI (1985), os indícios de débitos contraídos em 1983 com objetivos contrários aos princípios da Carta das Nações Unidas; nota-se que a doutrina da Dívida Odiosa se encaixa no problema, fornecendo embasamento teórico para uma possível refutação de parte da dívida.

Após a realização de uma auditoria da dívida pública, como previsto no art. 26 do ADCT, existiria material prático para uma efetiva contestação dos débitos nulos, ilegais e ilegítimos, e para a apuração das responsabilidades (administrativas, civis e penais) dos responsáveis.

Infelizmente, a despeito dos indícios de que grande parte da dívida brasileira é odiosa, todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto seguiram à risca a cartilha que privilegia o serviço da dívida e vetaram as possíveis realizações de auditoria que surgiram.

Diante deste cenário, constata-se que a Auditoria da Dívida Pública brasileira é um procedimento necessário para o levantamento da real situação da dívida, que, se comprovada de origem odiosa, possibilitaria uma mudança das diretrizes nacionais. Uma redução substancial do maior gasto governamental viabilizaria a elevação dos montantes destinados à saúde, educação e demais áreas sociais.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Rodrigo; FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditar a dívida pública não é bobagem**. 06/10/2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2015/10/06/auditar-a-divida-publica-nao-e-bobagem>> Acesso em: 20 jul. 2017

BATISTA JR., Paulo Nogueira & RANGEL, Armênio de Souza. **A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados**. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 7, out. 1994.

BEDJAOUI, Mohammed. **Ninth report on succession of States in respect of matters other than treaties by Mr. Mohammed Bedjaoui, Special Rapporteur** - draft articles on succession in respect of State debts, with commentaries [A/CN.4/301 and Add.1]. Yearbook of the International Law Commission, Genebra, apr. 1977, v. II(1), apr. 1977. Disponível em: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1977_v2_p1.pdf&lang=EF> Acesso em: 18/10/2017

BENAYON, Adriano, REZENDE; Pedro A. Dourado de. **Anatomia de uma fraude à Constituição**. 2006. Disponível em: < <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Artigo-Benayon.pdf>> Acesso em: 20/07/2017

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Decreto nº 3.088**, de 21 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Decreto nº 9.018**, de 30 de março de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9018.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Decreto nº 18.841**, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 27 out. 2017

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Lei nº 10.179**, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10179.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Lei nº 11.803**, de 5 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11803.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Lei nº 11.943**, de 28 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11943.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Medida Provisória nº 2.179-36**, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2179-36.htm> Acesso em: 20 jul. 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil**. 1985, Brasília, 488.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País**. 2010, Brasília, 264.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira – processo negocial 1983-1996**. Banco Central do Brasil, Brasília, 1996, 324. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/DividaRevisada/prefacio_introducao.pdf> Acessado em: 23 out. 2017.

CUNHA, Jarbas R. Almeida. **A Auditoria Constitucional da Dívida e o Financiamento do Direito à Saúde no Brasil nos 25 anos da Constituição Brasileira**. 2013. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Artigo-Auditoria-Sa%C3%BAde.pdf>> Acessado em: 23 out. 2017.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013, 387.

_____. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública – Experiências e métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013, 250.

_____. **A PEC 241 irá burlar a “regra de ouro” da Constituição**. 24/10/2016. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/10/24/pec-241-ira-burlar-regra-de-ouro-da-constituicao/>> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate**. Brasília: Inove Editora, 2012, 78.

_____. **Contradição Inexplicável: Por quê o Governo Lula acelera endividamento caro e quita antecipadamente dívida bem mais barata?** 2005. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Contradi%C3%A7%C3%A3o-Inexplic%C3%A1vel-Maria-Lucia-Fattorelli.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Corrupção e dívida pública**. Caros Amigos. 26/06/2017. Disponível em: <<http://carosamigos.com.br/index.php/noticias-home/234-conteudo-especial/10185-corrupcao-e-divida-publica>> Acesso em: 20 jul. 2017

_____. **Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida**. 28/10/2016. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>> Acesso em: 20 jul. 2017

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**, 7ª. edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GAONA, Alejandro Olmos. **La deuda argentina como um delito: um aspecto no tratado por el derecho penal**. Disponível em: <<http://www.pctargentina.org/deuda-delito-2.htm>> Acesso em: 28 out. 2017

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia) – UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. **Auditoria e Dívida Externa: Lições da Era Vargas**. 2003. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Licoes-da-Era-Vargas.pdf>> Acesso em: 20 out. 2017.

HANLON, Joseph. **Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice**. Jun. 2002, Open University. Disponível em: <https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/c1403acd5da84d39a120090004899173/2002/defining_illegitimate_debt.pdf> Acesso em: 20 out. 2017.

HOWSE, R., UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Discussion Paper 185, 2007, Geneva. **The Concept of Odious Debt in Public International Law**, 27. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/osgdp20074_en.pdf> Acesso em: 20/07/2017.

KNIEPER, Rolf. **Le transfert de techniques juridiques aux questions de l'endettement des pays du tiers monde**. Revue Tiers Monde, Paris, v. 25, n. 99, p. 669-676, jul./set. 1984. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1984_num_25_99_3423> Acesso em: 04 nov. 2017.

PEDRAS, Guilherme V. B. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 57-80. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 22 out. 2017.

PIKETTY, Thomas . **O Capital no século XXI** . Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 812 p. Disponível em: <<http://lelivros.bid/book/baixar-livro-o-capital-no-seculo-xxi-thomas-piketty-em-pdf-epub-e-mobi/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

PROITE, André. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 443-466. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 22 out. 2017

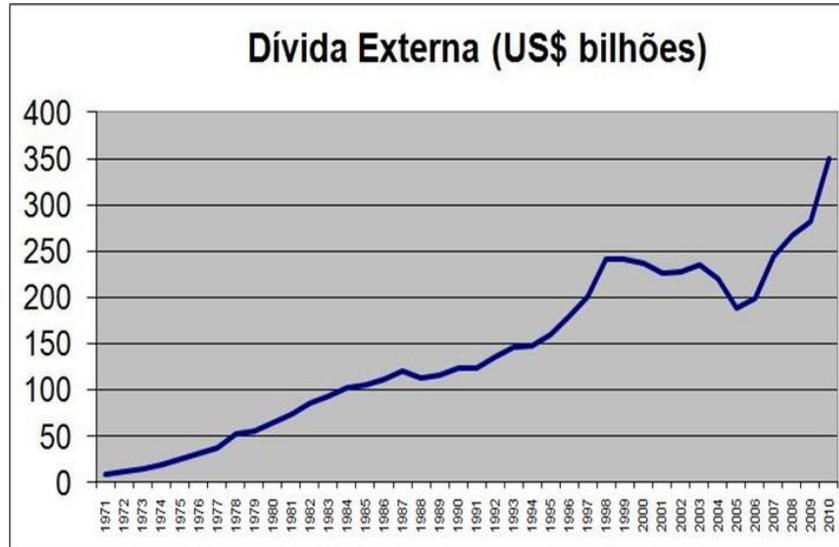
SACK, Alexander Nahum. **Les effets de Transformations des États sur leur Dettes Publiques et Autres Obligations Financières**. Paris, Recueil Sirey, 1927. Disponível em: <http://www.elcorreo.eu.org/IMG/pdf/Alexander_Sack_DETTE_ODIEUSE.pdf> Acesso em: 20/ out. 2017.

SALIBA, A. T; CARDOSO, M.C.M.M.V. As dívidas odiosas e o direito internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 53, n. 209, jan./mar. 2016, p. 133-150. Disponível em: <https://www.academia.edu/25437683/As_D%C3%ADvidas_Odiosas_e_o_Direito_Internacional> Acesso em: 22 mar. 2017.

SILVA, Anderson Caputo. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 22 out. 2017.

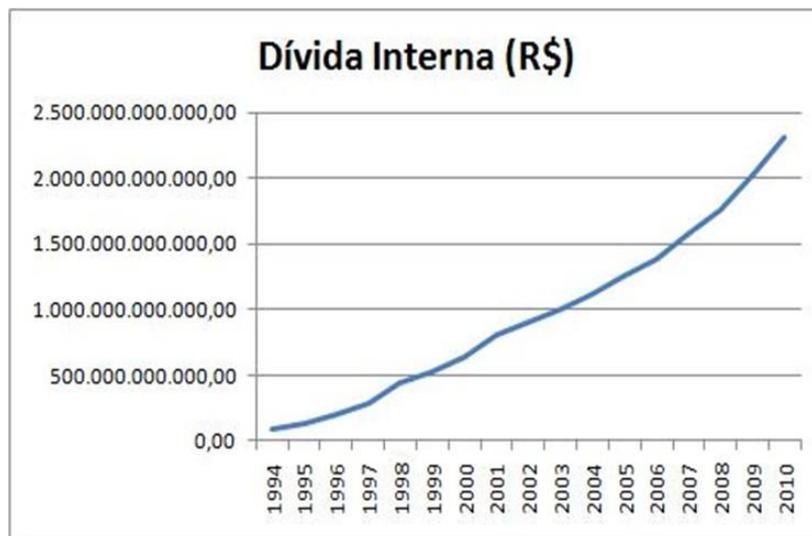
ANEXOS

GRÁFICO 1 – Crescimento da dívida externa brasileira de 1971 a 2010.



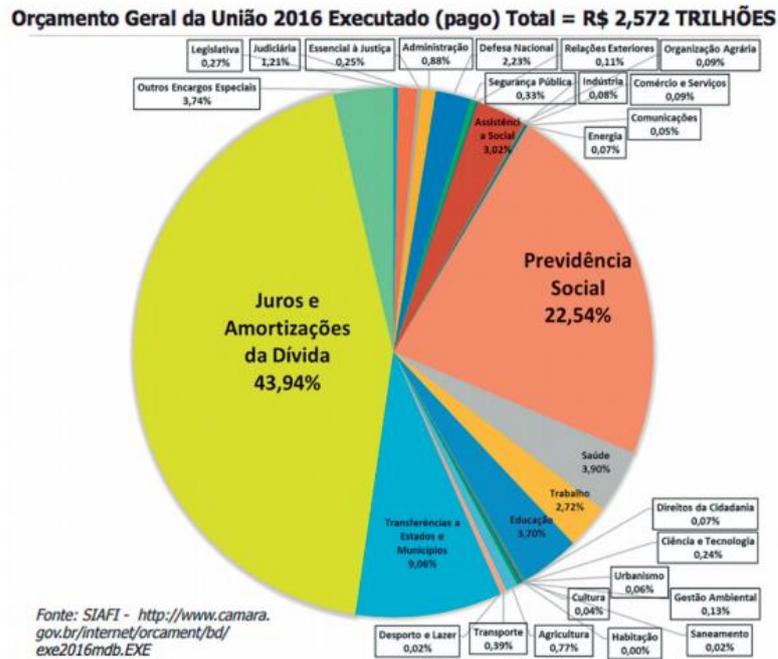
Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201201sep.zip> - Quadros 51 e 51-A

GRÁFICO 2 – Crescimento da dívida interna brasileira de 1994 a 2010.



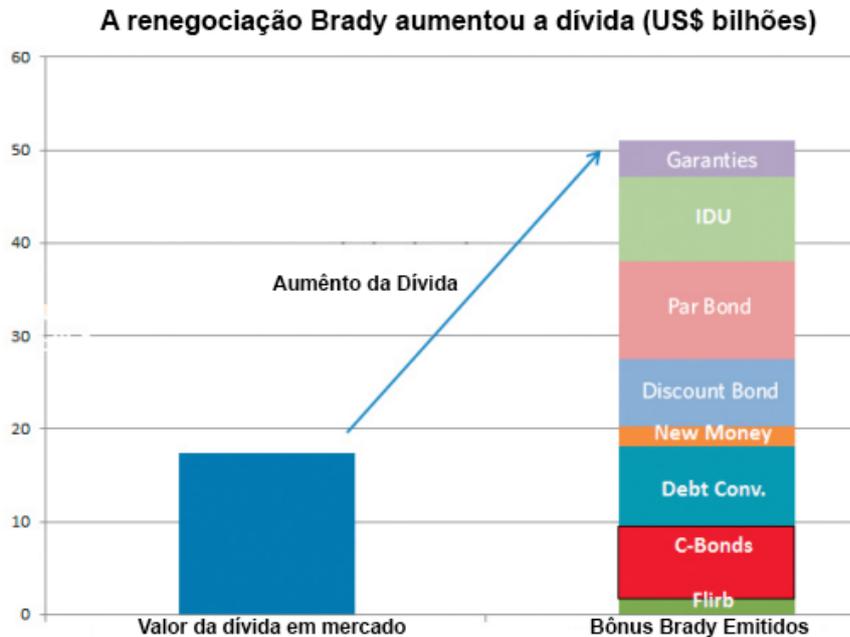
Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201201pfp.zip> - Quadro 35

GRÁFICO 3 – Orçamento Geral da União executado em 2016



Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2017/05/31/panfleto-explicativo-consultacional/>

GRÁFICO 4 – A renegociação Brady aumentou a dívida (US\$ bilhões)



Fonte: Paulo Nogueira Batista Jr. e Armênio de Souza Rangel. “A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados”. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 7, out. 1994. págs. 15 e 18. Ceres Aires Cerqueira “Dívida externa brasileira – processo negocial 1983-1996”, Banco Central do Brasil, Brasília, 1996. págs. 65, 122, 123, 124.