

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**

**Acadêmica: Claudia Spricigo Martins**

**Florianópolis**

**2007**

**CLAUDIA SPRICIGO MARTINS**

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Guilherme Júlio da Silva, M.Sc.

**Florianópolis**

**2007**

**CLAUDIA SPRICIGO MARTINS**

## **O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**

Esta monografia foi apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo nota de ....., atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo.

**23 de fevereiro de 2007**

---

Profa. Dra. Elisete Dahmer Pfitscher  
Coordenadora de Monografias do  
Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca:

---

Prof. Msc. Guilherme Júlio da Silva (Orientador)  
Departamento de Ciências Contábeis – UFSC

---

Prof. Msc. Nivaldo João dos Santos  
Departamento de Ciências Contábeis – UFSC

---

Prof. Msc. Charles Albino Schultz  
Departamento de Ciências Contábeis – UFSC

**Florianópolis  
2007**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Guilherme Júlio da Silva, pela atenção dispensada e por aceitar orientar uma aluna que estava a 700 km de distância, tarefa nada fácil.

Agradeço imensamente ao funcionário Mauro Pereira da Secretaria do Centro Sócio-Econômico que não poupou esforços para me reanimar num momento em que já me encontrava prestes a desistir de tudo. Assim como a Sra. Vilma da Silva Luiz sempre solícita, educada e disposta a ajudar sem distinção.

Agradeço ao Dr. José Gewer e a Dra. Simone Casemiro por seu profissionalismo e dedicação em cuidarem de minha saúde. Sem eles esse trabalho não teria sido possível.

Agradeço a Lizete Maria Torres que foi parte fundamental no processo de finalização desse trabalho e a eterna amiga Maria Aparecida de Almeida Bropp.

Não poderia deixar de agradecer meu mentor Marcelo Souto (*in memoriam*) e sua esposa Raquel Souto que com seu conhecimento, paciência, respeito e dedicação me ensinaram a colocar a contabilidade em prática no estágio do escritório de contabilidade Patercon.

Agradeço a todos os meus professores. São pessoas que jamais esquecerei. Seus ensinamentos ultrapassaram as fronteiras do conhecimento científico.

Com carinho especial agradeço ao irmão de coração Everton Dorneles Lopes que me presenteou com sua preciosa amizade, carinho, companheirismo e

cumplicidade. O amigo Arno Avelino Schussler, que com seu humor e tranqüilidade sabia sempre dar conselhos tempestivos. A colega e amiga Noeli Krueger pelas saudosas e incontáveis horas prazerosas que passamos juntas. Ao colega Gustavo Costa Silveira pela sua compreensão e coleguismo.

Agradeço ao meu “irmigo” José Hugo Carvalho Alencar (*in memorian*), sua mãe Jacinta Fátima de Carvalho Alencar e seu irmão Francisco Philliphi Carvalho Alencar pelo estímulo para continuar apesar das adversidades.

Agradeço a amiga e irmã Márcia Regina Romão pela longa e linda amizade desde calouras e que se consolidou nas tardes de finais de semana estudando juntas para as provas, fazendo trabalhos, sempre regadas a um lanchinho servido pela sua mãe.

A minha linda mãe, Talita, pelo exemplo de perseverança que ela representa na minha vida. Meu marido Murilo pela cobrança, apoio e carinho. Meu irmão Alexandre e a minha cunhada Silvana pelo riso, pelo companheirismo e pela luta.

A Kika por fazer parte da cura.

A todos que estiveram comigo nessa jornada e que mesmo sem ter seus nomes citados aqui tiveram grande importância na minha formação pessoal e/ou profissional.

E por último, mas não menos importante, agradeço a Deus, que além de me dar a vida, me carregou no colo nos momentos mais difíceis.

“Os fariseus consultaram entre si como o surpreenderiam nalguma palavra. E enviaram-lhes os seus discípulos, com os herodianos, dizendo:

- Mestre, bem sabemos que és verdadeiro e ensinas o caminho de Deus segundo a verdade, e de ninguém se te dá, porque não olhas a aparência dos homens.

E, após breve pausa, propuseram:

- Dize-nos, pois, que te parece ? É lícito pagar o tributo a César, ou não?

Jesus, porém, conhecendo a sua malícia, disse:

- Por que me experimentais ? Mostrai-me a moeda do tributo.

E eles lhe apresentaram um dinheiro.

E Jesus lhes diz:

- De quem é esta efígie e esta inscrição ?

- De César - responderam-lhe.

Então Jesus lhes diz:

- Daí, pois, a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus.

E eles, ouvindo isto, maravilharam-se e, deixando-o, se retiraram”.

## RESUMO

MARTINS, Claudia Spricigo. **O processo de formação da dívida pública**. 2007. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

A origem da dívida pública do Brasil remonta a época de sua independência. Embora os colonizadores extraíssem daqui matérias-primas preciosas em troca de quinquilharias, quando o Brasil resolveu tornar-se livre precisou recorrer a empréstimo externo para comprar o preço da liberdade. Essa prática que se iniciou há mais de 500 anos não difere em quase nada do comportamento dos últimos governantes. A grave situação econômico-financeira do Brasil é constantemente explorada em jornais, revistas e noticiários. Embora a maioria da população acredite que esse é um problema político na verdade essa questão pende muito mais para o lado social. Conhecer a origem de um problema é um passo importante para compreendê-lo e tentar resolvê-lo. Neste contexto, o presente trabalho propõe um estudo histórico da formação da dívida pública que colocou a economia do país numa posição extremamente frágil e periclitante. A pesquisa aborda aspectos gerais relacionados ao tema mostrando que alguns governantes apresentaram a preocupação de controlar o endividamento e através da publicação de leis procuraram limitar as despesas públicas, principalmente no tocante à despesa com pessoal. No entanto, foi a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal que alcançou sobremaneira o objetivo de controlar os gastos, com a vantagem de aplicar sanções ao responsável pela má gerência dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Dívida Pública, Origem do Endividamento Brasileiro, Lei de Responsabilidade Fiscal.

## ABSTRACT

MARTINS, Claudia Spricigo. **O processo de formação da dívida pública.** 2007. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

The Brazilian public debt dates back to its independence. Although the colonizers extracted from here the most precious natural resources in exchange of non-valuable Brazil had decided to become independent looking for external loans in order to buy their freedom. This practice which started 500 years ago does not differ from what has been happening in the last governments. The serious economic financial situation in Brazil is constantly explored in newspapers, magazines and TV news. Although the majority of the people believe this is a political problem it actually tends to be a social one instead. Knowing the origin of a problem is an important step to understand it and try to solve it. In this context, the present assignment proposes a historic study of the public debt formation which has driven the economy of a country to an extreme and fragile position. The study has to do with the general aspects related to the themes showing that some governors present a concernment of controlling the debt process and through the process of issuing laws they look for limiting the public expenditures mainly concerning the expenditure with personnel. So, it was the publication of Law of Fiscal Responsibility that reached the objective of controlling the expenditures, with the advantages of applying sanctions to those responsible for bad management of the public resources.

Key-words: public expenditure, origin of the Brazilian debt, law of fiscal responsibility.

# SUMÁRIO

<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	9
1.1 Tema.....	10
1.2 Problemática.....	10
1.3 Justificativa.....	11
1.4 Objetivos.....	12
1.4.1 Objetivo Geral.....	12
1.4.2 Objetivos Específicos.....	12
1.5 Metodologia.....	13
1.6 Limitações.....	15
<b>2 FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	16
<b>3 PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	22
3.1 Evolução da Dívida Pública no Brasil.....	22
3.2 Dívida Pública.....	41
3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	42
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES</b> .....	49
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	51
<b>ANEXOS</b>	
<b>Anexo A</b> – Lei Complementar nº 82.....	54
<b>Anexo B</b> – Lei Complementar nº 96.....	56

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste capítulo será explanado o tema, as razões de sua criação, a problemática que o envolve, os objetivos gerais e específicos, a metodologia e limitações.

O problema do endividamento público afeta muitos países e milhões de pessoas em todo o mundo. Segundo Magalhães et al. (2001) o Vaticano foi a primeira organização a contrair uma dívida pública ao colocar títulos mobiliários no mercado.

No Brasil, o endividamento começou na sua independência, com o empréstimo de dois milhões de libras esterlinas como indenização a Portugal pelos prejuízos que este sofrera com a autonomia da colônia brasileira. Um artigo transferia a dívida de Portugal com a coroa britânica para o Brasil. Esse foi o primeiro grande endividamento de nosso país.

À medida que o país ia se desenvolvendo e os Estados<sup>1</sup> e Municípios eram formados, houve a necessidade de financiamento de obras públicas para as comunidades tais como estradas, ferrovias e até mesmo a construção de casas para abrigar o governo.

Da mesma maneira que o poder executivo de um país tem limitações para poder tributar (criar e cobrar impostos), também se faz necessário que haja restrições para o processo de endividamento do poder público federal, estadual e municipal. No entanto, este é um assunto que deve encontrar respaldo em várias ciências, como o Direito, Economia e Ciências Contábeis. Além do aspecto técnico,

---

<sup>1</sup> Todas as referências aos Estados devem ser entendidas como sendo aos Estados e ao Distrito Federal.

deve-se levar em conta na gestão das finanças públicas os aspectos democráticos e sociais que os envolvem.

Conciliar tanto interesse em um único objetivo comum não tem sido um desafio dos mais fáceis, haja vista que muitas vezes as necessidades e aspirações do cidadão comum excedem às disponibilidades e capacidade de captação de recursos da máquina administrativa do Estado, aumentando assim o endividamento do mesmo. Os principais obstáculos a transpor nesta empreitada parecem ser: uma tomada de consciência política e social da grande maioria da população brasileira, e, como precedente a esta condição, a obtenção de meios necessários para a compreensão dos mecanismos da administração das finanças públicas no país, situação com a qual o presente estudo pretende dar a sua parcela de colaboração.

## 1.1 Tema

Esta pesquisa tem como tema **A formação da dívida pública do Brasil.**

## 1.2 Problemática

A forma quase amadora com que é administrado o erário público, principalmente nos municípios brasileiros, cuja prova mais comum são as crescentes denúncias efetuadas por diversas reportagens divulgadas pelos meios de comunicação, não cabe mais na economia cada vez mais dinâmica com a qual convive o cidadão.

Dado o exposto acima, o principal questionamento desta monografia é: como formou-se a dívida pública do Brasil e quais são os fatores limitantes da mesma ?

### 1.3 Justificativa

A iniciativa de se realizar esta pesquisa se deu em virtude da percepção da necessidade do conhecimento do processo de endividamento público por parte dos cidadãos.

Todos os cidadãos pagam impostos participando efetivamente do processo de arrecadação de recursos para o desenvolvimento econômico do Estado. Com esses recursos o Estado paga também dívidas contraídas, pelos mais diversos motivos e, entre eles, a satisfação das necessidades coletivas ofertadas pelo poder público. Assim, é justo que cada contribuinte tenha conhecimento da aplicação desses recursos.

Da mesma forma que há o controle dos custos dos produtos e serviços prestados na iniciativa privada, também deveria haver um processo de cálculo de custos dos serviços prestados pelo poder público para evitar o desperdício de recursos financeiros.

Quando o Estado gasta mais do que arrecada gera um déficit que geralmente é coberto pelo aumento de impostos, emissão de papel-moeda ou por financiamentos (externo ou interno). O financiamento gerará encargos financeiros que em longo prazo tornará a situação do Estado ainda mais crítica em termos de endividamento.

Portanto, embora a atividade estatal não tenha como objetivo o lucro financeiro, é importante salientar que também deve obedecer a um equilíbrio entre suas receitas e despesas.

Para atingir tal objetivo é necessário que, primeiramente, sejam conhecidos os fatores envolvidos na formação da dívida pública e que se tenha em mente alguns conceitos sobre o que é a dívida pública e de como ocorre o processo de formação da mesma, dentro de suas bases legais.

## 1.4 Objetivos

### 1.4.1. Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é estudar o processo histórico de endividamento público e os respectivos fatores que limitam a sua formação.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Relatar a evolução histórica das finanças e do endividamento público, dentro do país como um todo;
- b) Conceituar dívida pública;
- c) Expor a importância da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal como fator limitante para os gastos públicos.

## 1.5. Metodologia

Para a realização deste estudo foi escolhido um conjunto de métodos e técnicas para auxiliar o seu correto desenvolvimento. De acordo com Bueno (1982, p. 725) método é a “ordem que se segue na investigação da verdade, no estudo de uma ciência ou para alcançar um fim determinado; [...] processo ou técnica de ensino; modo de proceder; [...]”. Segundo Lakatos (1991, p. 83), o método pode ser definido como o “[...] conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Fica portanto entendido que uma pesquisa, para ser bem sucedida, necessita de uma orientação para que alcance os objetivos propostos no início do projeto.

Minayo (1993, p. 23) define pesquisa como “atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade [...] uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”.

Para Gil (1999, p. 42) a pesquisa é um “[...] processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

Esta pesquisa pode ser classificada da seguinte forma:

Quanto à sua natureza, pode-se considerar como sendo aplicada. Segundo Salomon (1999), pesquisas aplicadas são destinadas a aplicar leis, teorias e

modelos que apresentem solução de problemas que exigem ação e/ou diagnóstico de uma realidade.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, de acordo com Salomon (1999), será uma pesquisa qualitativa que tem como principal característica o ato de ser descritiva, sem a necessidade do uso de métodos e técnicas estatísticas para a coleta de dados. A análise dos dados ocorre de maneira indutiva e a abordagem tem como foco o processo e seu significado.

Do ponto de vista de seus objetivos a pesquisa será descritiva. De acordo com Gil (1991, p. 45):

Visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, 'o porquê' das coisas [...]. Assume, em geral, a forma de pesquisa experimental; e pesquisa *ex-post-facto*.

De acordo com Kerlinger (1980, p. 131)

Na pesquisa *ex-post-facto*, a manipulação de variáveis independentes não é possível. Esta é a característica fundamental da pesquisa não-experimental: variáveis independentes chegam ao pesquisador como estavam, já feitas. Já exerceram seus efeitos, se os havia.

No que tange seus procedimentos técnicos de acordo com Gil (1991), será uma pesquisa bibliográfica, elaborada de material já publicado e terá como principal referência livros, artigos, leis e material disponível na Internet.

A forma mais comum de pesquisa a nível acadêmico é a monografia. Esta é descrita por Cruz e Ribeiro (2003, p. 37), da seguinte forma: “Etimologicamente, o termo monografia vem do grego *mónos* (um só) e *graphein* (escrever). A palavra monografia significa, portanto, um estudo por escrito de um só tema, bem delimitado, estudado exaustivamente”.

Portanto, entende-se que monografia é um trabalho científico a respeito de um assunto específico, que deverá resultar em uma contribuição relevante à ciência.

Tomando-se como base a Contabilidade Pública e a legislação referente a Finanças e Administração Públicas, desenvolveu-se um estudo a respeito da evolução da dívida pública a partir de um contexto histórico nacional, os mecanismos que influenciam e limitam a formação da mesma, e de como a Contabilidade pode produzir ferramentas de controle e gestão do erário público.

## 1.6 Limitações

O assunto que norteia a presente obra encontra um grande respaldo técnico nas áreas da Contabilidade, Direito, Economia e Administração, tendo por este motivo uma ampla bibliografia no tema da gestão pública. Porém na área contábil, o assunto sobre as finanças públicas resume-se, em sua grande maioria, sobre a prática da contabilização das variações financeiras dos entes públicos, na forma que a legislação exige (Lei 4320/64, o código tributário nacional, entre outros).

Deve-se considerar o fato de que a contabilidade pública difere em vários aspectos da contabilidade comercial; o fato de quase inexistirem obras a respeito da teoria contábil na área governamental implica em séria limitação no desenvolvimento desta monografia, cujo assunto tende a evoluir dentro do que prescreve a legislação vigente para a Administração Pública, o que exigirá em maior escala o estudo da teoria contábil, do que de sua prática.

Além disso, existem as limitações de ordem financeira e temporal.

## 2 FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Neste capítulo são abordados históricos de formação de dívidas públicas, alguns conceitos inerentes às Ciências das Finanças e da Contabilidade Pública.

É impossível falar da formação histórica da dívida pública nacional sem antes registrar os fatos históricos da formação dos patrimônios ao redor do mundo. A razão é que a origem da dívida brasileira remonta a dependência econômica junto às potências européias, na fase histórica conhecida como Brasil - Colônia.

Nesta fase, o país encontrava-se sob o jugo da coroa portuguesa e, naturalmente, qualquer alteração das relações sócio-econômicas em voga na Europa à época, afetavam o Brasil, por consequência.

Neste ponto, emerge a importância do estudo da formação dos patrimônios das nações. Isto decorre do fato de que o patrimônio público tem a sua razão de ser para atender as necessidades do Estado, necessidades estas que demandam o consumo de bens, e estes, quando excedem as fontes das receitas públicas, geram endividamento. É deste conjunto de fatores que surgiu a atividade financeira do Estado.

Necessidade é a falta de um determinado bem ou serviço, conseqüentemente, bem é tudo aquilo que serve para satisfazer uma determinada necessidade.

As necessidades podem ser individuais (sentidas pelo homem como ser isolado) e coletivas (sentidas pelo homem como integrante da coletividade). E é dentro das necessidades coletivas públicas que se encontra o cerne da atividade financeira estatal.

Kohama (2003, p. 21) define serviço público como “o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem estar social ou da prosperidade pública”.

Meirelles (1988, p. 269) apresenta o conceito de Serviço Público:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.

O endividamento do Estado decorre da incapacidade de geração de meios para custear a satisfação das necessidades coletivas de uma nação. Este fato é historicamente constatado a partir da evolução do modo de vida social do homem, passando de individual para coletivo, onde as necessidades comuns a todos se tornaram cada vez mais urgentes.

De acordo com Galbraith (1983), o endividamento público arruinou impérios inteiros, como o Romano, vítima de sua própria expansão. Na medida em que aumentava o seu território, aumentavam também as necessidades de seus súditos, principalmente na questão da defesa militar, pois se tornava cada vez mais oneroso treinar e sustentar um grande exército pela tradição militar romana. Sem os meios necessários, o exército, base de sustentação do Império, enfraqueceu, e este acabou sendo destruído por invasões bárbaras, dando a vez a pequenos reinos, mais fáceis de serem defendidos por exigirem menos recursos para a manutenção de seus interesses coletivos. Era o começo da Idade Média, em que o principal lastro político seria a Igreja Católica.

Remontando alguns séculos antes, na Idade Antiga, segundo Baleeiro (1991), as primeiras nações unificadas tinham como método de arrecadação de

recursos as pilhagens em invasões e guerras, além da produção agrícola de subsistência e exploração de recursos naturais. Ao anexar territórios, cobravam dos povos conquistados pesados tributos. A partir de então, a tributação passou a ser medida corrente entre os povos, como meio de acumular riquezas para atender as necessidades do Estado.

Sobre este aspecto, Baleeiro (1991, p. 125), descreve alguns processos de aferição de divisas públicas:

Para auferir o dinheiro necessário à defesa pública, os governantes, pelo tempo afora, socorrem-se uns poucos meios universais:

- extorsões sobre outros povos, ou deles recebem doações voluntárias;
- exploração do domínio do Estado, recolhe as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado;
- exigem coativamente tributos ou penalidades;
- tomam ou forçam empréstimos;
- fabricam dinheiro metálico ou de papel.

Quanto a este último item, Galbraith (1983, p. 7) diz que “a moeda é um artigo de conveniência bastante antigo, mas a noção de que é um artefato seguro (...) é, em todos os sentidos, um fato bastante ocasional”.

Quanto ao material usado, o mesmo autor cita três metais comuns: cobre, prata e ouro, sendo que por pouco tempo o ouro foi o metal dominante. Ocasionalmente, e na medida do uso relativo, o ouro era colocado abaixo do cobre.

Ainda de acordo com Galbraith (1983, p. 9), “desde os tempos remotos, ou até antes, os metais foram transformados em moeda de peso predeterminado. Essa inovação é atribuída por Heródoto aos reis da Lídia, presumivelmente ao final do século oitavo a.C.”.

Após os Lídios, conforme o autor, a cunhagem se desenvolveu bastante nas cidades gregas e em suas colônias da Sicília e Itália, transformando-se numa importante forma de arte.

As grandes fraudes públicas também datam desta época. Nas palavras de Galbraith (1983, p. 9):

Para governantes esbanjadores ou premiados por necessidades (...) regularmente surgia com o tempo a descoberta de que podiam reduzir o volume de metal em suas moedas, ou substituí-lo por um metal de qualidade inferior, e esperar, na verdade, que ninguém notasse, pelo menos logo.(...) Isto, com o tempo, aumentaria os lucros em termos marginais, mas favoravelmente.

Do século 15, a partir de 1493, observou-se um dos motivos que contribuiu para o endividamento público de vários países da Europa, uma súbita inflação, ocasionada pela descoberta e conquista do continente americano. Conforme Galbraith (1983, p. 11):

A descoberta e a conquista puseram em movimento um enorme fluxo de metal precioso da América à Europa, e o resultado foi uma grande inflação de preços - uma inflação ocasionada por um aumento da oferta do melhor tipo de dinheiro de boa qualidade. (...) Os aumentos de preços ocorreram inicialmente na Espanha, onde os metais chegaram em primeiro lugar; a seguir, à medida em que eram carregados pelo comércio (...), à França, aos Países Baixos e à Inglaterra, a inflação os seguiu.(...) Na Inglaterra, se tomássemos como 100 os preços da última metade do século quinze (...) a altura da última década do século dezesseis, estariam a 250 (...). Após 1680, estabilizaram-se e assim permaneceram, pois tinham caído muito antes na Espanha.

O primeiro Estado a contrair uma dívida pública da forma que conhecemos foi o Vaticano, ao emitir uma espécie de títulos mobiliários (Magalhães et al., 2001). Contudo, o marco histórico para as definições da relação Estado-cidadão, Estado-contribuinte e das sanções políticas, foi o Tratado de Runnymede de 1215, que criou o Estado de Direito.

Este tratado remonta ao século 13, período de grande prosperidade da Inglaterra. De acordo com Siqueira (2001, p. 35), “o monarca do Império Britânico

neste período era Ricardo Coração-de-Leão, que promoveu o avanço Britânico nas Cruzadas em direção à Jerusalém. Tornou-se popular entre seu povo”.

Nas palavras de Siqueira (2001, p. 36)

As guerras de Ricardo Coração-de-Leão muito custavam aos cofres do Reino. Todavia, suas venturosas expedições, sempre restavam aprovadas pelo povo Britânico, porque os despojos de guerras e as terras conquistadas, sempre cobriam os custos e aumentavam a glória e fortuna do Império Britânico.

Com a morte de Ricardo, seu irmão mais velho, Rei João, ascende ao trono. Rei João continuou mantendo as Cruzadas, mas sempre à distância. Segundo Siqueira (2001), com o passar dos anos, uma a uma as conquistas do Rei Ricardo Coração-de-Leão começaram a sucumbir nas mãos do Rei João, restando a Inglaterra as despesas das derrotas, acrescida das perdas dos territórios conquistados. Tanto que o Rei João ficou conhecido como “João Sem-Terra”.

De acordo com Siqueira (2001, p. 36):

Acuado pelas despesas de guerra, João Sem-Terra voltou-se para seus súditos, passando a exigir-lhes pesados tributos, a fim de financiar os insucessos de suas guerras (...) Foi por meio das ameaças e do medo, que o rei João Sem-Terra passou a extrapolar os interesses dos súditos, adentrando desproporcionalmente no patrimônio privado de forma descontrolada e despótica.

A nobreza, apoiada pelo Clero, resolveu então impor limites ao soberano. Armaram-lhe uma emboscada, conforme narra Siqueira (2001, p. 39):

E assim, em meados de Junho de 1215, exatamente no dia 15 daquele mês, o Rei João Sem-Terra sofreu emboscada, sendo conduzido sob coerção à beira do rio Tâmisa; onde, posto de joelhos, cedeu a sua arrogância com espada posta sob seu pescoço, e assinou documento que os lordes esclareceram constituir uma carta contendo limites ao poder do soberano, que passava a submeter-se, em determinados atos, à aprovação de um conselho de Lordes e Comuns, que chancelariam ou não os atos do rei. Com o passar dos anos, passou a ser conhecido como a famosa “Grande

Carta”, a Carta Magna, primeira Constituição Inglesa, origem da concepção do atual “Estado de Direito”.

Era o princípio das sanções políticas. O Estado agora regulava os atos do governante de acordo com o critério da consulta coletiva, inclusive a regulamentação do poder de tributar do Estado, conforme as necessidades da coletividade. De acordo com Siqueira (2001), este documento alcançou notoriedade tão grande que serviu como um dos fundamentos da Revolução Francesa de 1789, a Constituição Americana, a Constituição da Índia, a Declaração dos Direitos Humanos da Filadélfia, e acabou sendo o alicerce da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Estava, portanto, formada na Idade Média a base Jurídica que iria nortear a evolução das estruturas econômicas das nações no tangente à arrecadação de riquezas durante as idades Moderna e Contemporânea, notadamente a do Brasil, a partir de seu descobrimento.

Estes são alguns aspectos do desenvolvimento econômico na Europa até a época imediatamente posterior aos descobrimentos. A partir daí, começa a surgir a configuração da estrutura econômica no Brasil. No entanto, algumas descrições históricas sobre a estruturação evolutiva dos controles financeiros do erário público se fazem necessários.

### 3 PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

#### 3.1. Evolução da Dívida Pública no Brasil

O Brasil, assim como os demais países da América Latina, teve suas economias e recursos naturais articulados em função das necessidades e demandas da Europa.

Segundo Brum (2003, p. 117), “uma das características marcantes do princípio da sociedade brasileira foi a dependência externa, que influenciou e continua a influenciar os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e psicológicos da vida brasileira”.

Teotônio dos Santos (1977 apud BRUM, 2003, p. 118), conceitua dependência da seguinte forma:

A dependência caracteriza-se como uma situação econômica, social e política na qual uma determinada sociedade tem sua estrutura e funcionamento condicionados pelas necessidades, pelos interesses e pelas ações de outras nações mais poderosas que exercem sobre ela uma dominação.

Esta dependência sempre acaba favorecendo uma pequena parcela da sociedade, sendo esta, por sua vez, politicamente importante para a permanência da relação de governo subordinado a outro.

Brum (2003) destaca três fases históricas de dependência, entre os quinhentos anos de processo histórico de formação do país. A primeira fase compreende o período colonial, nos primeiros três séculos da ocupação portuguesa no Brasil. Apresentava uma Europa comercial e manufatureira com grande

necessidade de metais preciosos, produtos agrícolas e extrativistas, cuja fonte era explorada diretamente nas colônias. Foi uma fase de colonização por exploração.

Brum (2003, p.123-124) explica a visão da colônia sobre o mercantilismo da seguinte maneira:

E o ganho para si devia ser obtido atraindo e retendo “a maior quantidade possível do estoque mundial de metais preciosos”. Isso requeria: a) redução ou proibição de entrada de produtos manufaturados estrangeiros e a criação de facilidades ao ingresso de matérias-primas; e b) a proibição ou limitação da saída de matérias primas produzidas no país e o estímulo a exportação de produtos manufaturados, com maior valor agregado, a medida que pudessem concorrer com vantagem no mercado internacional.

Porém, em virtude da deficiência da Coroa Portuguesa em desenvolver a manufatura a ponto de atender a sua própria demanda e sofrendo pressões de concorrentes, a Coroa teve de fazer sucessivas concessões a grupos portugueses, luso-brasileiros, brasileiros, holandeses e finalmente com ingleses (1642) que em troca das vantagens comerciais e econômicas forneciam proteção política e militar.

Apesar de se beneficiar politicamente com a proteção militar ao qual nenhuma nação ousava desafiar, o processo manufatureiro tanto do Brasil como de Portugal manteve-se paralisado. Para o colonizador era mais fácil comprar produtos manufaturados ingleses e pagar com o ouro e diamante extraído do Brasil. Dessa forma a industrialização na Inglaterra teve grande impulso à medida que outras nações não se interessavam na fabricação de bens e ao mesmo tempo consumiam avidamente os manufaturados ingleses.

Brum (2003, p. 126) explica a situação na época da seguinte maneira:

[...] a política do Império Português e todo o seu aparelho institucional e administrativo, aqui, teve o objetivo de manter essa situação de dependência, para que a Colônia continuasse indefinidamente como produtora de gêneros alimentícios e matérias-primas e importadora de produtos manufaturados. Da mesma forma, procurou cercear o desenvolvimento da educação, da cultura e das ciências, impedindo ou

dificultando o surgimento de uma elite intelectual local que viesse a liderar um processo de emancipação, que, obviamente, a Metrópole não desejava.

Mesmo assim no Brasil colônia começou a surgir uma classe com maior poder aquisitivo, em virtude do ciclo do ouro e uma classe média em virtude da economia açucareira. Começava a surgir também algumas manufaturas principalmente no setor têxtil.

Porém em 1785 a Rainha D. Maria, a Louca, assinou um alvará que determinava a extinção de qualquer tipo de manufatura existente no país com a justificativa de que o Brasil produzia suas riquezas a partir de transações mercantis e comerciais de produtos advindos da terra e com o surto de “industrialização” haveria falta de mão-de-obra.

Com a transferência da Família Real e conseqüentemente a Corte para o Brasil, o Príncipe Regente D. João procurou incentivar a criação de fábricas e manufaturas com a assinatura de um alvará em 1809. Mas, ao assinar novo tratado com a Inglaterra no ano seguinte (1810) praticamente eliminou as iniciativas de surgimento das manufaturas brasileiras que não conseguiam competir com as baixas taxas alfandegárias fornecidas privilegiadamente aos produtos ingleses.

Em função das novas necessidades e dos novos interesses dominantes, o Brasil estabeleceu fortes vínculos de dependência em relação à Inglaterra, país líder da industrialização.

A segunda fase, de acordo com Brum (2003), tem início em 1822 na época da emancipação política do Brasil, quando a Europa, nomeadamente a Inglaterra, vivia a Revolução Industrial.

Na época, a Europa necessitava de matérias-primas para suas fábricas, produtos agrícolas para suas populações urbanas e, principalmente, de mercados para absorver a demanda de seus produtos.

Assim, o endividamento brasileiro como nação, ocorreu ao mesmo tempo de sua independência, em 1822, quando, segundo Brum (2003, p. 128), “nas negociações para o reconhecimento de sua autonomia política, o Brasil contraiu seu primeiro empréstimo externo em 1827 em bancos ingleses ao custo de dois milhões de Libras Esterlinas”.

Quanto ao cenário econômico, Brum (2003, p.140) apresenta o seguinte panorama:

O fato de a nossa economia ter evoluído através de ciclos econômicos sucessivos, e às vezes superposto, revela uma realidade profunda do processo econômico brasileiro. Desenvolveu-se ele nas condições de economia incipiente, colonial, dependente, mercantilista, mesmo quando, a partir do século 19, o mercantilismo foi superado no mundo. Tratava-se de uma economia primária, voltada ao atendimento da demanda externa e comandada de fora, ao sabor dos interesses alienígenas. Internamente, atendia aos interesses do latifúndio, do comércio exportador e importador, e dos traficantes de escravos, cuja aliança dominou a sociedade, submissa e impotente. Tratava-se ainda de uma economia vulnerável, baseada na produção e exportação de alguns produtos não-essenciais (açúcar e café, principalmente), o que nos valia o apelido de “país da sobremesa”.

Em 1844 o governo brasileiro se opôs a renovação do Tratado de Comércio com a Inglaterra elevando as taxas alfandegárias cobradas dos produtos importados desse país. Sob esse aspecto Brum (2003, p. 156) esclarece:

Com a elevação das taxas de importação, a concorrência dos produtos importados passava a ser bem menor, o que poderia estimular o surgimento de fábricas no país, para suprir o mercado interno. Também, o Tesouro aumentou a arrecadação, o que lhe permitiu não apenas sair do sufoco financeiro, mas ainda contar com recursos para investir em obras públicas. É verdade que a decisão de romper o Tratado foi tomada para fazer frente as dificuldades por que passavam as contas públicas, e não propriamente com o objetivo de estimular ou proteger as atividades industriais. Estas, se ocorressem, seriam uma decorrência paralela dependente da iniciativa privada, aproveitando oportunidades e as condições favoráveis criadas, fora dos estreitos propósitos do governo.

Elevando as taxas alfandegárias e de importação ao patamar de outros países fornecedores e com a efetiva diminuição da concorrência, poderia haver um

desenvolvimento maior da indústria, auxiliado pelo fim do tráfico negreiro (1850), que liberou expressivo volume de capital imobilizado neste negócio. Com o capital excedente que antes era utilizado para compra de escravos, os comerciantes poderiam ter investido em atividades industriais. Contudo, em virtude do predominante pensamento parasitário herdado da escravidão, ao invés de ser utilizado para o financiamento da produção interna, a especulação financeira em títulos de renda foi o alvo da maior parte deles. A filosofia dos brasileiros da época era a mesma do europeu colonizador diante de sua colônia, o que demonstrou ser fatal para o endividamento público.

Apesar disso, houve um empresário brasileiro que se destacou ao tomar frente em iniciativas industriais e comerciais.

De acordo com Brum (2003, p. 158) Irineu Evangelista de Sousa, mais conhecido como Barão e Visconde de Mauá, foi “o maior empresário do Império e um dos maiores do mundo, na época e também um dos homens mais informados e a cabeça mais lúcida do pensamento econômico liberal”.

Dentre suas atividades comerciais e industriais pode-se ressaltar:

- a fundação (ou refundação) do Banco do Brasil em 1851;
- a fundação do Banco Mauá;
- a construção da primeira estrada de ferro;
- a iluminação a gás no Rio de Janeiro;
- o primeiro cabo submarino ligando o Brasil à Europa;
- a companhia de navegação do Amazonas;
- fazendas de criação de gado.

Segundo Brum (2003) na década de 1860, Mauá tornou-se o homem mais rico do Brasil possuindo um patrimônio maior que o orçamento do Império.

Porém, a respeito da opinião dos conservadores da época e do próprio Imperador sobre Mauá, Brum (2003, p. 159) escreve:

[...] não viam com bons olhos a desenvoltura econômico-financeira de Mauá. O exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos não contagiava a elite endinheirada do Brasil. Apenas uma pequena parcela dos capitais disponíveis foi canalizada para investimentos produtivos.

Mesmo a proclamação da República não foi suficiente para acabar com o arcaico pensamento colonial e acabou prevalecendo o interesse dos latifundiários em detrimento da maioria da população.

Na terceira fase, Brum (2003) refere-se à ascensão dos Estados Unidos da América na liderança do mundo, ocorrida após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a segunda fase da Revolução Industrial. Nesta fase, o Brasil foi articulado em função do novo centro de poder mundial emergente, ao qual se encontra vinculado de forma dependente até os dias atuais. Os grandes líderes capitalistas (EUA, Europa e Japão) necessitavam de mercados para seus capitais excedentes, sua tecnologia e seus produtos industrializados. Em troca e em menor grau, necessitavam também de matérias-primas, produtos agrícolas e alguns itens industrializados, que podiam obter nos países em desenvolvimento. E é justamente esta relação econômica uma das principais causas da dívida do país.

Nesta época, o Brasil começa a entrar no ciclo econômico do café, que duraria até 1930. Na ocasião, o que se apresentava era uma nação latifundiária, cuja produção de grãos estava calcada na mão-de-obra escrava, e a sociedade dominante era dos ricos produtores de café, cuja estrutura econômica atendia às suas expectativas.

O Brasil conheceu sua fase de industrialização e de captação maciça de recursos financeiros externos a partir da década de vinte, no começo do século

passado, principalmente após a crise cafeeira, o que contribuiu para a ruína do sistema hierárquico da sociedade vigente e a formação de um novo sistema, este liberal, apoiado pela burguesia e classe média, com foco no desenvolvimento das indústrias para suprir as necessidades internas do país.

A crise da produção do café, de acordo com Brum (2003) foi provocada por uma superprodução desta cultura, o que acarretou forte queda de preço no mercado mundial. Sob pressão dos cafeicultores, o governo foi levado a uma política de garantia de preços, utilizando-se de recursos públicos e, inclusive, de empréstimos externos, onerando ainda mais a União. Nota-se aí a presença da política intervencionista do Estado.

Tudo se complica com a quebra da bolsa de valores de Nova York, em outubro de 1929. Os Estados Unidos, principais compradores e mediadores da venda do produto em escala mundial, começam a adotar uma política dura de contenção econômica, inclusive com suspensão do crédito externo. Como consequência, os preços desabaram no mercado internacional, e o café deixa de ser um produto atrativo.

Um embrião da indústria nacional nasceu com as necessidades impostas pelo bloqueio internacional causado pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), conforme cita Brum (2003). A implantação efetiva da indústria nacional em larga escala ocorre a partir da Revolução de 1930, quando acontece uma segunda explosão do nacionalismo, marcada pela tomada de consciência da dependência econômica ao estrangeiro. Sobre este aspecto, Luz (1962, p. 155 apud BRUM 2003, p. 185) retrata as palavras de Roberto Simonsen, presidente do Centro das Indústrias de São Paulo, em 1928:

Reafirmava os fundamentos nacionalistas da nossa política industrial, segundo a qual o Brasil só realizará a sua independência econômica possuindo esse país um parque industrial eficiente na altura de seu desenvolvimento agrícola.

Devido à falta de capitais internos e externos pela crise de 1929, coube ao Estado o papel de principal agente do desenvolvimento capitalista brasileiro. O Estado devia assumir a função de produtor e protetor da indústria nacional em face da concorrência estrangeira. Nas palavras de Brum (2003, p. 206):

Assim, a industrialização do Brasil não se deu pela via evolutiva, com base na iniciativa privada, como nas nações pioneiras. Aqui, ela foi induzida e em grande parte realizada pelo Estado. Ao chamar a si a tarefa, o Estado brasileiro reuniu os capitais indispensáveis, utilizando ao máximo a poupança interna; criou empresas estatais nos setores básicos; direcionou os investimentos privados (...). Diante da fraqueza do empresariado nacional, o Estado devia suprir-lhe as deficiências, ocupar o espaço disponível e dirigir o processo. Em decorrência, inaugurou-se, a partir de então, um período marcado por forte tendência de estatização da economia brasileira.

Nas décadas de 1930 e 40 a elite política assumiu o poder e, embora encontrasse o país em uma fase conturbada em termos sociais e econômicos, as vagas idéias que possuíam para resolver os problemas da industrialização lograram êxito. A prioridade ao processo de industrialização nacional, com apoio do poder público, sem descuidar da agricultura, proporcionou geração de empregos com conseqüente aumento do poder aquisitivo, integração dos excluídos a sociedade e acesso do trabalhador a previdência social.

Dentre as principais estatais criadas na época podemos citar a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce.

De acordo com Brum (2003) o pensamento sobre o capitalismo autônomo na época era de que nem os empresários, tampouco os trabalhadores possuíam autonomia e maturidade suficiente que dispensasse a tutela do Estado.

Por conta disso, no governo de Vargas eram fornecidas vantagens aos empresários em troca de benefícios aos trabalhadores. O presidente teve assim gravada sua imagem como “pai dos pobres”, o que o ajudou a obter grande popularidade, embora também fosse conhecido como “mãe dos ricos”.

Sob o aspecto do desenvolvimento da industrialização Brum (2003, p. 208) explica que:

Em qualquer país e em qualquer época, o processo de industrialização e a taxa de crescimento econômico dependem basicamente da taxa de investimento ou de acumulação de capital e da instrumentalização tecnológica. Os investimentos resultam de decisões de quatro agentes econômicos principais: as empresas privadas nacionais, as corporações multinacionais, as empresas estatais e o próprio Estado. Da estratégia e das políticas governamentais adotadas e da inter-relação desses agentes dependem o nível de investimentos e o padrão de financiamento e desenvolvimento de um país.

Brum (2003, p. 209) ressalta ainda que Getúlio, em pronunciamento a nação por ocasião de uma visita a Belo Horizonte definiu:

[...] impõe-se-nos, como medida natural de defesa econômica, única ao nosso alcance, a redução da importação. (...) A par disso, devemos aceitar, como postulado cívico, o compromisso de ampliar as nossas lavouras e aperfeiçoar as nossas indústrias, de forma tal que passe a ser considerado deslize de patriotismo alimentarmos-nos ou vestirmos-nos com tecidos ou gêneros importados.

Assim, apelando ao patriotismo, Vargas pretendia reeducar o pensamento do povo estimulando o consumo interno, o que conseqüentemente aumentaria a produção. Ao mesmo tempo continuava com a política de valorização do café garantindo o lucro dos cafeicultores que investiam uma parcela dele na atividade industrial.

Em função dos 150 anos de atraso em relação à tecnologia industrial dos países pioneiros, o Brasil não tinha como competir com o mercado externo

(exportações). Todavia quando irrompeu a Segunda Guerra Mundial o país foi favorecido ao voltar suas atenções para atender ao mercado interno que necessitava de produtos que já não podiam ser importados. Além disso, conseguiu aumentar consideravelmente o numero de exportações. Como conseqüência a balança comercial acumulou saldos positivos e chegou a ter mais de 700 milhões de dólares de saldo credor.

Infelizmente o governo sucessor não soube aproveitar bem tais recursos disponíveis conforme cita Brum (2003, p. 212):

O governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 - 1951) malbaratou os créditos acumulados, dilapidando-os na compra de produtos supérfluos e quinquilharias (artigos de plástico etc.) e de alguns bens imóveis supervalorizados (como o prédio da embaixada brasileira em Londres). E, quanto aos bens de capital, aceitou uma posição caudatária, ao importar máquinas de segunda mão, já superadas e obsoletas, que as indústrias norte-americanas dispensavam e substituíam por máquinas mais modernas, resultantes das novas conquistas científicas e tecnológicas. Essa forma de esbanjamento dos recursos acumulados através de sucessivos superávits comerciais era considerada como uma participação e ajuda "magnânima" do Brasil ao esforço "solidário" para a recuperação das economias os países beligerantes duramente atingidas pelo conflito. Ainda não havíamos aprendido que nas relações internacionais não há magnanimidades; mas apenas interesses e negócios.

Soma-se a isso o fato de que o Brasil vinculou-se aos Estados Unidos da América no começo do seu processo de industrialização (1922) quando contraiu um empréstimo junto aos bancos americanos com a finalidade de adquirir bens de capital, financiar obras de infra-estrutura, implantar empresas estatais, entre outros.

A independência econômica através da indústria nacional não se verificou através das subsidiárias. As grandes empresas estrangeiras se estabeleceram principalmente nos setores que exigiam mais tecnologia e investimentos, e que eram mais rentáveis. Apesar de ser um importante meio de captação de capital externo os rendimentos das atividades industriais eram aplicados no país de origem

da empresa o que não contribuía muito para a situação econômica brasileira conforme demonstrado no quadro abaixo:

**Tabela 1:** Evolução Anual das Exportações, das Importações, da Inflação e do Produto Interno Bruto (PIB) – Período 1942 – 1963

Ano	Exportações*	Importações*	Saldo*	Inflação (%)	Crescimento do PIB (%)
1942	401	239	162	-	-
1943	466	275	191	-	-
1944	575	361	214	-	-
1945	655	389	266	11,1	-
1946	985	584	401	22,2	-
1947	1.152	1.056	96	1,8	-
1948	1.180	973	207	9,0	-
1949	1.096	957	139	12,3	7,7
1950	1.355	942	413	12,4	6,8
1951	1.769	1.725	44	12,4	4,9
1952	1.418	1.720	- 302	12,7	7,3
1953	1.539	1.145	394	20,6	4,7
1954	1.562	1.415	147	25,8	7,8
1955	1.423	1.104	319	12,2	8,8
1956	1.482	1.046	436	24,5	2,9
1957	1.391	1.285	106	7,0	7,7
1958	1.243	1.179	64	24,2	10,8
1959	1.282	1.210	72	39,4	9,8
1960	1.269	1.293	- 24	30,5	9,4
1961	1.403	1.292	111	47,8	8,6
1962	1.214	1.304	- 90	51,6	6,6
1963	1.406	1.294	112	79,9	0,6

Fonte: Banco Central do Brasil - Brum (2003, p. 224)

\* Em milhões de dólares correntes.

Como conseqüência do final da segunda guerra, não havia interesse de colocar capital internacional disponível para empréstimos e financiamentos aos países em vias de desenvolvimento. Ao contrário, os investidores norte-americanos desejavam aumentar sua participação em mercados externos através da aplicação

de investimentos diretos, principalmente na área industrial. Para auxiliar essa expansão era primordial que as economias desses países fossem abertas a investimentos estrangeiros.

O Brasil necessitava evoluir a industrialização, e os empresários brasileiros não tinham condições de competir com as empresas estrangeiras que possuíam tecnologia de ponta. Segundo Brum (2003, p. 227):

Verificava-se crescente descompasso entre, de um lado, a extraordinária expansão dos conglomerados econômicos transnacionais, impulsionados por rápida acumulação de capital e expressivos saltos tecnológicos e, capacidade produtiva das empresas nacionais. No Brasil, sem grandes empresas privadas nacionais, sem empresários empreendedores, sem base científica e tecnológica própria, sem suficiente disponibilidade de poupança interna, com limitada tradição e capacidade gerencial, com carência de capital e de recursos humanos qualificados, fracassou a tentativa de promover o desenvolvimento autônomo do país, a partir da burguesia nacional, apoiada pelo Estado.

Para atingir os estágios de produção de bens duráveis, insumos básicos e bens de capital, nomeadamente a partir do governo Juscelino Kubitschek (1955 - 1960) e posteriormente reforçado pela administração do governo militar, o país adotou uma nova orientação e passou a captar investimentos estrangeiros. Segundo Benevides (1976 apud BRUM, 2003, p. 233):

De acordo com a nova visão, a diretriz da política econômica desenvolvimentista do governo JK estava voltada à consolidação da industrialização brasileira. Para tanto, o governo considerava fundamental congregar a 'iniciativa privada - acrescida substancialmente de capital e tecnologia estrangeiros - com a intervenção contínua do Estado, como orientador dos investimentos através do planejamento".

Juscelino Kubitschek possuía um planejamento a que chamava "Plano de Metas" que era composto basicamente de cinco setores considerados fundamentais para o crescimento do país (energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação) e giravam em torno da meta central que era a construção de Brasília.

Para colocar o Plano de Metas em prática, o governo necessitava de recursos financeiros além dos quais o Brasil poderia realizar.

As fontes de financiamento que Juscelino Kubitschek possuía na época eram: aumento das exportações, aumento da poupança, aumento da arrecadação pública (impostos), capital estrangeiro (empréstimos) e aumento da emissão de papel-moeda (inflação). Juscelino Kubitschek escolheu captar recursos externos e emitir papel-moeda acreditando que “imprimir papel-moeda era inflacionário quando a emissão se destinava ao custeio do funcionalismo, não, porém se a destinação fosse o pagamento de obras produtivas” (BRUM, 2003, p. 239).

Ao mesmo tempo, em seu governo foram oferecidas às empresas multinacionais vantagens, isenções e privilégios que permitiu inclusive que elas pudessem importar máquinas e equipamentos obsoletos supervalorizando-os como se fossem novos em detrimento dos produtos nacionais similares. As empresas nacionais, sem contar com incentivos semelhantes, foram extinguindo-se ou sendo vendidas às próprias empresas estrangeiras que assim aproveitavam a oportunidade de ampliar seus tentáculos na economia brasileira. Sobre esse aspecto Brum (2003, p. 254) explica:

Ao adotar principalmente o capital estrangeiro e as emissões inflacionárias como fontes básicas de financiamento, sem acionar mecanismos mais profundos, JK armou, sem querer, uma bomba para o futuro. Já no final de seu governo verificava-se uma aceleração inflacionária e uma grave crise cambial (situação de insolvência para atender aos compromissos financeiros internacionais). A aceleração do crescimento econômico, baseado nas duas fontes referidas, tornou-se fator da crise no período seguinte, pois não havia condições para sustentar por longo tempo o ritmo expansionista. Em consequência a estabilidade política, apoiada nos êxitos econômicos, tornou-se fonte da instabilidade futura.

O governo seguinte, além de herdar os problemas surgidos no governo Juscelino Kubitschek, teve de enfrentar crises nacionais e mundiais tais como o fortalecimento de sindicatos e a mobilização dos estudantes no Brasil e a guerra fria

entre EUA e a Rússia. Sob esse cenário político Jânio Quadros chegou ao poder sendo, sua renúncia seis meses depois, mais um fator agravante para a delicada situação política do país.

Seu sucessor João Goulart não possuía traquejo político para reverter a situação ocasionando uma crescente instabilidade que lhe fez perder a credibilidade e a legitimidade inerentes a sua função. Embora tenha tentado estabilizar a situação com medidas tais como o plano trienal e as reformas de base, não obteve sucesso. À medida que o presidente Goulart aproximava-se das idéias da esquerda procurando obter apoio das bases populares, intensificavam-se rumores de um golpe de estado que se concretizou a partir do estado de Minas Gerais na data de 31 de março de 1964. Quanto a esse fato Brum (2003, p. 299) menciona:

Com o governo Goulart, ruiu também a sobrevivência do projeto político-populista iniciado por Getúlio Vargas, que incluía a tentativa de promover o desenvolvimento autônomo do país, baseado na empresa nacional e sob a liderança da burguesia brasileira.

Há que se ressaltar que os EUA tiveram grande interesse no golpe militar e passaram a exercer importante influência no plano de estabilização econômica.

Pela primeira vez a dívida externa foi renegociada em julho de 1964 e novamente em janeiro de 1965 sob as severas recomendações do Fundo Monetário Internacional - FMI e do Banco Mundial de congelar preços, salários e extinguir a estabilidade de emprego que foi compensada com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

Apesar de renegociarem a dívida os bancos americanos continuavam emprestando dinheiro ao Brasil aumentando ainda mais o endividamento do país.

Influenciado pelo “milagre alemão” e pelo “milagre japonês” de 1968 a 1973 o governo militar procurou difundir a idéia de milagre brasileiro com o intuito de tornar

o país mais conhecido no exterior e assim captar o interesse de investidores estrangeiros. Porém, havia uma grande diferença entre esses milagres como esclarece Brum (2003, p. 324):

O governo ignorava, ou ocultava, as diferenças fundamentais entre os casos alemão e japonês e a realidade brasileira: enquanto a Alemanha e o Japão desenvolviam projetos auto-sustentados, a economia brasileira estava sendo movida basicamente com recursos externos – empréstimos, capital de risco e tecnologia importada.

O alto grau de dependência tornou a economia do país extremamente vulnerável a qualquer mudança no cenário mundial.

A partir da década de 70 o endividamento externo do país aumentou principalmente para financiar a expansão econômica e obras de infra-estrutura. Ainda no início dessa década o país foi surpreendido pela crise do petróleo que quadruplicou o preço do barril. Somando-se aos gastos constantes com obras públicas a situação financeira do Brasil ficou ainda mais crítica visto que na época, o país importava cerca de 80% do combustível. As taxas de juros para financiamento externo passaram a ficar cada vez mais elevadas ao mesmo tempo em que o risco de moratória dos países subdesenvolvidos (entre eles o Brasil) aumentava.

Em 1979, já no governo Figueiredo, o preço do petróleo novamente duplicou ocasionando mais aumento de preços de produtos importados e elevação de taxa de juros no mercado internacional. Como medida de emergência a moeda nacional sofreu uma maxidesvalorização de 30% em relação ao dólar com a intenção de estimular exportações e evitar uma crise cambial. Em agosto de 1982 a situação se agravou, pois o México declarou moratória alegando não ter condições de pagar a sua dívida externa, e os países credores passaram a impor restrições para liberar novos empréstimos a países de terceiro mundo (inclusive para o Brasil) receosos de

que eles não tivessem condições de quitar os compromissos assumidos. Em muitos países parte do capital tomado servia também para pagar juros de empréstimos obtidos anteriormente. Essa característica demonstra a dificuldade pela qual o Brasil passou quando do cancelamento da liberação de novos empréstimos.

Tais fatores possibilitaram a imediata intervenção do Fundo Monetário Nacional (FMI) que passou a exigir planos de estabilização econômica segundo suas regras. Sobre tal plano Brum (2003, p. 391) escreve que:

O plano de estabilização econômica, exigido pelos credores, foi expresso na “Carta de Intenções” assinada pelo governo Figueiredo com o FMI, em fevereiro de 1983. O Fundo concedia um empréstimo ao Brasil, a ser liberado em parcelas (“drawing”) trimestrais. Para fazer jus aos recebimentos das parcelas, o Brasil comprometia-se a cumprir metas claramente especificadas ou, caso não conseguisse alcançá-las, devia formular nova “carta de intenções”, com pedido de perdão (“waiver”) e especificação dos novos compromissos, aceitos pelo FMI. Por não cumprir satisfatoriamente as metas acordadas com o Fundo, o governo Figueiredo acabou encaminhando sete cartas de intenções e seis pedidos de perdão ao Fundo, em apenas dois anos (1983 e 1984).

Na tabela abaixo Brum (2003, p. 429) demonstra a já complicada situação financeira do país dessa época bem como o ritmo crescente da dívida mesmo antes dos banqueiros internacionais suspenderem a liberação de novos créditos.

**Tabela 2 - Fluxo financeiro com o exterior - 1972 a 1998 - Em milhões de dólares.**

Ano	Empréstimos e Financiamentos	Amort. médio / longo prazo	Juros Pagto	Dív. Externa Bruta	Reservas	Dívida Líquida
1972	4.299	1.202	489	9.521	4.183	5.338
1973	4.495	198	839	12.572	6.416	6.156
1974	6.890	1.920	1.370	17.166	5.269	11.897
1975	5.932	2.172	1.873	21.171	4.041	17.130
1976	7.771	2.992	2.091	25.985	6.544	19.441
1977	8.424	4.060	2.462	32.037	7.256	24.781
1978	9.315	1.595	3.342	43.511	11.895	31.616
1979	11.991	6.385	5.347	49.904	9.689	40.215
1980	13.315	5.010	7.457	53.848	5.853	47.995
1981	16.782	6.242	10.305	61.411	6.693	54.718
1982	12.451	6.952	12.550	69.654	3.994	65.720
1983	7.778	6.863	10.263	81.319	3.972	76.756
1984	8.768	6.468	11.449	91.091	11.995	79.096
1985	5.673	8.491	11.238	95.857	11.608	84.249
1986	4.233	11.546	10.245	101.759	6.760	94.999
1987	11.935	13.503	9.319	107.514	7.458	100.056
1988	14.857	15.226	10.591	102.555	9.140	934.15
1989 **	29.612	33.985	9.633 *	99.285	9.679	89.606
1990	3.127	8.665	9.748 *	96.546	9.973	86.573
1991	2.990	7.830	8.621 *	92.996	9.406	83.590
1992 **	30.835	8.572	7.253 *	110.835	23.754	87.081
1993	14.039	9.978	8.280 *	114.270	32.211	82.059
1994 **	55.741	50.411	6.338 *	119.668	38.806	80.862
1995	36.534	11.026	8.158 *	129.313	51.840	77.473
1996	27.104	14.423	9.840 *	144.092	60.110	83.982
1997	47.166	28.714	10.390 *	167.760	52.175	115.857
1998	-	33.645	12.096 *	210.400	40.000 +	170.400+

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e Banco Central do Brasil - Brum (2003 p.429)

\* De 1989 a 1998, trata-se do pagamento líquido de juros, isto é, descontados os recebimentos de juros decorrentes dos depósitos do país em moeda forte no exterior.

\*\* Em 1989 e 1992 ocorreram acordos parciais com os credores, enquanto a renegociação da dívida externa foi concluída em 1994, daí o maior volume de financiamento e amortizações.

+ estimativa

Obs.: A dívida externa bruta compreende as dívidas registradas de médio e longo prazo (mais de um ano), enquanto as reservas expressam os valores de acordo com o conceito de liquidez internacional, que inclui também os créditos externos do Brasil, além das disponibilidades em dólar e ouro.

Deve-se lembrar que os mecanismos de correção monetária introduzidos e a volta do crédito externo permitiram ao governo recorrer à emissão de títulos internos e a empréstimos externos governamentais para equilibrar as contas públicas.

A política governamental de geração de saldos na balança de bens de serviços, por meio da desvalorização da moeda nacional colocou em grandes dificuldades quem havia assumido dívidas em moeda estrangeira. Esse processo gerou uma espécie de socialização da dívida onde, por um lado, as empresas estatais capitalizaram suas dívidas ou receberam aportes do Governo, enquanto as empresas particulares obtiveram ajuda governamental de forma a amenizar a correção cambial, tendo com isto o governo assumido, também, parte de sua dívida.

Além disso, a concessão de subsídios à exportação agravava o déficit governamental que resultou em crescimento da dívida até atingir um patamar de 30% do PIB por volta de 1986.

Deve-se assinalar que a rígida política cambial não oferecia muitas alternativas ao capital financeiro local e o Governo conseguiu entre 1980 e 1985 pagar juros reais acumulados praticamente nulos.

Sobre o endividamento interno Brum (2003, p. 391-392) esclarece:

Com a redução e a posterior suspensão do crédito externo, o governo apelou em maior grau para o endividamento interno, usando o expediente dos juros altos para obter o financiamento do déficit público e a rolagem da dívida interna. Como as atividades econômicas estavam retraídas, os investidores e as próprias empresas passaram a aplicar seus recursos disponíveis na especulação financeira, sem risco e com retorno elevado, em vez de direcioná-los para empreendimentos produtivos. Em consequência, a inflação evoluiu para o descontrole.

Como vimos anteriormente, não foi essa a primeira vez que investidores optaram pela especulação financeira ao invés de atuar na área produtiva. Além disso, o país sofreu também com uma série de desvalorizações de moeda,

diminuição de verbas públicas para a educação e a saúde, desemprego, perda de poder aquisitivo da população, etc.

Assim como o governo federal utilizava recursos de endividamento interno para rolagem de suas dívidas os governos estaduais e municipais, que também eram captadores de empréstimos externos com a garantia da União, tiveram de buscar recursos de outra fonte para honrar seus compromissos financeiros.

Dessa maneira os bancos estaduais tiveram uma forte participação no financiamento do déficit atuando como financiadores dos tesouros estaduais. Isso, porém, causou o endividamento desses bancos que não dispunham de fontes inesgotáveis para financiar e refinar as eternas e infundáveis dívidas públicas.

Tal situação colocava o país num estado econômico mais crítico, pois além de não dispor de fontes de recursos para sanar suas próprias dívidas, passou a ter de socorrer os estados de maneira cada vez menos esporádica.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 52 determina que a competência legal para regulamentar limites e condições do endividamento da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios é do Senado Federal que trata desse assunto em suas Resoluções do Senado Federal nº. 40 e nº. 43.

Porém, por não haver uma política de gestão financeira séria adotada pelos estados e municípios, houve vários desequilíbrios econômico-financeiros que forçaram a emissão de diversas leis com o intuito de sanear e refinar as dívidas por eles contraídas. Entre elas podemos citar:

- Lei complementar nº. 82/95 (anexo 1) também conhecida como Lei Camata,
- Lei complementar nº. 96/99 (anexo 2) também conhecida como Lei Camata

II que inovou ao estabelecer penalidades em caso de seu não cumprimento.

Somado ao PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária), a Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal e que revogou as anteriores, obteve grandes avanços não somente no sentido de refinar, controlar e regular os gastos em todas as esferas do poder público, mas também de orientar a recondução da dívida aos limites permitidos, além de indicar sanções ao (s) responsável (eis) pelo descontrole das dívidas públicas.

Pode-se perceber que anteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal o Senado era complacente para com as dívidas públicas oferecendo freqüentemente possibilidades de refinanciamento que nem todos os governantes honravam.

A complexidade e abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal em comparação com as Leis complementares nº. 82/95 e 96/99 (vide anexo 1 e anexo 2) fica evidente ao se comparar com a Lei de Responsabilidade Fiscal que, pela sua extensão, não comporta ser incluída em anexo.

### 3.2 Dívida Pública

Segundo Kohama, (2003, p.164)

[...] a dívida pública não é apenas a que decorre de empréstimos de longo prazo, mas compreende também os compromissos pecuniários de curto prazo, e ainda se origina de outras fontes, como depósitos (fianças, cauções, consignações, etc.), resíduos passivos (restos a pagar) e outros dessa natureza.

A dívida pública é subdivida em: Dívida Fundada ou Consolidada e Dívida Flutuante também chamada mobiliária, administrativa ou não consolidada.

As definições de dívida pública consolidada e mobiliária encontram-se no Art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Dívida Fundada ou Consolidada é o montante total apurado das obrigações financeiras do ente do Estado, assumidas em virtudes de leis, contratos, convênios de créditos, para amortização com prazo superior a doze meses. Pode ser subdividida em interna (quando os empréstimos são contraídos dentro do país) ou externa (quando os empréstimos são contraídos no exterior).

A Dívida mobiliária representa os débitos contraídos pelo Estado com prazo de vencimento inferior a doze meses (curto prazo). Caracterizam-se por débitos oriundos de breves insuficiências de caixa ocasionadas pelo desencontro entre a arrecadação da receita e a realização da despesa.

O órgão do estado responsável pelo controle da dívida pública é a Divisão da Dívida Pública, subordinado a Coordenação da Administração Financeira do Estado que, por sua vez, compõe a Secretaria do Estado da Fazenda.

### 3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

O principal instrumento regulador das finanças públicas, consiste na Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (CRUZ 2002).

Nos termos do Art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal, toda e qualquer despesa deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira.

No caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Essa norma, de acordo com o § 4º do Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é condição prévia, não só para a aquisição de bens, serviços e obras, como também para a desapropriação de imóveis urbanos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também determina a obrigatoriedade da divulgação do resultado da administração pública, inclusive através da Internet. Os principais elementos a serem publicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios são aqueles que dizem respeito aos planos de governo conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, Cruz (2002, p. 182) cita em seu Art. 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Tal medida visa satisfazer a publicidade e a transparência citada pelo parágrafo único do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Cruz (2002, p. 182) conforme segue:

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Todos os instrumentos divulgados deverão ter uma linguagem simples e objetiva, obedecendo aos princípios orçamentários: programação, unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, clareza e equilíbrio.

O Plano Plurianual de acordo com Kohama (2003, p. 57):

[...] é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

O mesmo autor Kohama (2003, p. 59) falando sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias explica que ela tem como finalidade:

[...] nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual.

A partir da elaboração desses planos e visando o atingimento das metas especificadas em cada um é preparado o Orçamento Anual que de acordo com Kohama (2003, p. 60-61) compreende:

- o orçamento fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- o orçamento de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento anual estima os recursos que deverão ingressar nos cofres públicos, além da autorização para o que o gestor possa comprometer uma parte desses recursos na forma de despesas. Esse orçamento não permite que se façam provisões de receitas superestimadas, prática comum utilizada pelos estados até bem pouco tempo, com o intuito de maquiar um futuro “déficit inesperado”.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é um documento composto por uma série de tabelas e demonstrativos que apresentam a forma como o

orçamento público está sendo executado, como as receitas previstas estão sendo arrecadadas e de que forma as despesas estão sendo comprometidas.

Pode-se, ainda, avaliar o cumprimento dos limites aos quais os administradores estão sujeitos. Incluem-se os gastos com pessoal e as contratações de operações de crédito - que aumentam a dívida pública.

Os pareceres prévios dos Tribunais de Contas, que retratam as decisões tomadas sobre a prestação de contas anuais dos administradores públicos, são compostas basicamente dos balanços públicos e do exame detalhado da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir eventuais gastos emergenciais que porventura venham a surgir.

São definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal mecanismos adicionais de controle das finanças públicas inclusive em anos de eleição.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites de dívida da União, dos Estados e dos Municípios serão fixados tomando-se por base a dívida consolidada (dívida líquida mais dívida da administração direta, autarquias, fundações e estatais dependentes), em relação à receita tributária disponível (arrecadação própria mais transferências constitucionais).

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixa limites para despesas com pessoal, seguridade social, dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas.

Com relação aos gastos com pessoal os limites percentuais para os três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, são assim distribuídos de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Cruz (2002, p. 105) em seu Art. 19:

Para fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Relativamente a União, os limites máximos para os gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos:

- 2,5 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas,
- 6 % para o Judiciário,
- 0,6 % para o Ministério Público da União,
- 3 % para custeio de despesas do Distrito Federal e de ex-territórios,
- 37,9 % para o Poder Executivo.

Nos Estados, os limites máximos para os gastos com pessoal (60% da Receita Líquida Corrente) serão:

- 3 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas,
- 6 % para o Poder Judiciário,
- 2 % para os Ministérios Públicos,
- 49 % para as demais despesas de pessoal do Executivo.

Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Líquida Corrente ou 70% da Receita Tributária Disponível) serão:

- 6 % para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver,

- 54 % para o Executivo.

Com um plano de metas fiscais a prestação de contas é mais transparente, permitindo que qualquer cidadão tome conhecimento prévio do que deve ser feito e de que maneira o governo pretende atingir esse objetivo.

Possibilita também um aumento da participação da sociedade que passa a manifestar opiniões embasadas em conhecimento público de maneira a estimular o interesse na finalidade dada aos impostos que compulsoriamente todos pagam.

Cabe também a sociedade cobrar ações e providências de seus governantes, bem como julgar se estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

Como já visto anteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal foi pioneira ao estabelecer regras e punições em caso do descumprimento dos limites por ela designados. Apesar disso a Lei prevê a possibilidade da regularização da situação. Porém, se ao término do prazo (doze meses, reduzindo o excesso em pelo menos 25% nos primeiros quatro meses) para a recondução da dívida ao limite permitido, o governante ainda não tiver se enquadrado a Lei de Responsabilidade Fiscal, ele estará sujeito a penalidades, também chamadas de sanções tais como o impedimento do recebimento de transferências voluntárias da União ou dos Estados.

Além disso, de acordo com o Art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se alguma instituição financeira contratar operação com ente da federação que não atenda aos limites estabelecidos, tal operação será considerada nula sendo devido a devolução do montante sem pagamento de juros e encargos financeiros.

Esse artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal mostra inovação e a importância de co-obrigar não somente os entes da federação, mas também todas as instituições que com ele mantém relações financeiras.

Em caso de desobediência à Lei, ambas as partes envolvidas seriam punidas visto que no caso da instituição financeira, sua principal receita provém dos juros e encargos financeiros recebidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou um importante avanço na forma de administrar os recursos compulsórios (impostos) que os contribuintes põem a disposição dos governantes. Ela pode ser considerada fundamental no aspecto de controle reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público.

Espera-se, que ao redesenhar a estrutura da gestão das finanças públicas, esta Lei possa melhorar as condições para a futura formulação e execução da política fiscal. Mas ela, por si só, não eliminará déficits ou controlará e reduzirá dívidas.

Ao aumentar a transparência na gestão do gasto público, permite-se que os mecanismos de mercado e o processo político, através do voto, sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem em conformidade do que a Lei e a população esperam deles.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Quando o governo gasta mais do que arrecada toda a população paga a conta. É através do imposto, direto ou indireto, arrecadado que se obtém a receita para cobrir o custo com a manutenção e aparelhamento do Estado.

Foi a partir dessa constatação que surgiu o interesse em pesquisar a origem do endividamento público. Afinal, apesar de ser um assunto recorrente em jornais e noticiários, percebe-se que em geral não há muito interesse em se aprofundar no assunto que embora não pareça, está intimamente ligado ao cotidiano de cada um.

Embora as necessidades e desejos do cidadão sejam comuns a maioria da população nem todos tem o discernimento político, econômico e cultural necessário para perceber as variáveis envolvidas na satisfação dos anseios de cada membro da sociedade.

Muitas das bibliografias consultadas bem como a Internet infelizmente não estão disponíveis à grande maioria da população seja por motivo educacional ou econômico-financeiro. Assim, essa pesquisa alcançou seu objetivo que era o de sintetizar a origem do endividamento brasileiro revelando os aspectos históricos mais relevantes.

Observou-se que a maior parte do endividamento se deu até o ano de 1998 e, portanto, a pesquisa limitou-se a esse período.

Contudo o assunto não se esgotou, pelo contrário. Foi encontrada grande quantidade de informações bibliográficas nas mais diversas áreas das ciências para serem explorados. Fica assim a sugestão para que outros trabalhos sejam desenvolvidos com temas tais como: o custo da corrupção na dívida pública, a

influência da taxa de natalidade do Brasil na dívida pública, a importância da política monetária para a dívida pública, a influência da dívida ativa na dívida pública, a evolução da dívida pública estadual.

O Brasil começou a controlar sua dívida de forma mais eficiente muito recentemente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda assim a dívida pública cresce em ritmo acelerado. Portanto é vital para a economia brasileira continuar limitando cada vez mais os gastos públicos.

É necessário ter consciência de que o valor máximo permitido para gastar não precisa ser alcançado. As despesas podem ser ainda menores do que os valores estabelecidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal transformou todos os governantes, das três esferas, em autoridades fiscais maiores e plenamente responsáveis por seus atos. Assim, cada comunidade será premiada pelos acertos ou penalizada pelos erros dos gestores que escolheu para a condução do País, Estado ou Município, numa autêntica democracia federativa.

Conforme os administradores de recursos públicos e a população atuarem com mais comprometimento, todos pagarão menos impostos ou terão mais benefícios através de obras e serviços que atendam aos seus anseios.

## REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ANSOFF, H. Igor (Org.). **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- BRASIL. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- BUENO, Francisco da Silveira. **Dicionário Escolar da Língua Portuguesa**. 11. ed. Rio de Janeiro, 1982.
- BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 24. ed. Ijuí/ RS, 2003.
- CRUZ, Carla; RIBEIRO, Uirá. **Metodologia Científica: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2003.
- CRUZ, Flávio da et al. **Comentários a Lei nº 4.320**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002
- FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nossa Livraria, 2000.
- GALBRAITH, John Kenneth. **Desafios à ordem estabelecida**. In : Organizando para competir no futuro. Rio de Janeiro: Makron Books, 1983.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.
- KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EDUSP, 1980.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LODOVIC, E. Samec; BERNAREGGI, G. M. (Org.). **Parceria Público e Privado.** Summus Editorial, 1996.

MAGALHÃES, Antonio de Deus F. et al. **Auditoria das organizações.** São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 13. ed. . São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1988.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.** Rio de Janeiro: Record, 1994.

PARRA FILHO, Domingos; SANTOS, João Almeida. **Apresentação de Trabalhos Científicos: monografia, TCC, teses e dissertações.** 3. ed. São Paulo: Futura, 2000.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SALOMON, Décio Vieira. **Como Fazer Uma Monografia.** 9. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SILVA, L.M. da **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** São Paulo: Atlas, 2001.

SIQUEIRA, Jaime. **Visão Evolutiva da Sociedade e dos Tributos.** São Paulo: USP, 2001.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta. **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TEIXEIRA, H. J.; SANTANA, S. M. **Remodelando a gestão pública.** São Paulo: Edgard Blucher, 1994.

VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de et al. **Economia Brasileira Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 1999.

## **ANEXOS**

### **Lei Complementar nº 82, de 27 de Março de 1995**

*Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, forma do art. 169 da Constituição Federal.*

#### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º As despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

I - no caso da União, a sessenta por cento da respectiva receita corrente líquida, entendida esta como sendo o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos de competência da União, bem como as receitas de que trata o art. 239 da Constituição Federal, e, ainda, os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral da Previdência Social;

II - no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados;

III - no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes.

§ 1º Se as despesas de que trata este artigo excederem, no exercício da publicação desta lei complementar, aos limites nele fixados, deverão retornar àqueles limites no prazo máximo de três exercícios financeiros, a contar daquele em que esta lei complementar entrar em vigor, à razão de um terço do excedente por exercício.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo da execução orçamentária, do mês e até o mês, explicitando, de forma individualizada, os valores de cada item considerado para efeito do cálculo das receitas correntes líquidas, das despesas totais de pessoal e, conseqüentemente, da referida participação.

§ 3º Sempre que o demonstrativo de que trata o parágrafo anterior, no que tange à despesa acumulada até o mês, indicar o descumprimento dos limites fixados nesta Lei Complementar, ficarão vedadas, até que a situação se regularize, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de março de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Luiz Carlos Bresser Pereira

**Publicação:**

- Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/03/1995 , Página 4277 (Publicação)

**Lei Complementar nº 96, de 31 de Maio de 1999**

*Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA ,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As Despesas Totais com Pessoal não podem exceder a:

- I - no caso da União: cinquenta por cento da Receita Corrente Líquida Federal;
- II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual;
- III - no caso dos Municípios: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Municipal.

*Parágrafo único.* Para fins do disposto neste artigo serão consideradas as despesas e as receitas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidas no todo ou em parte pelo Poder Público.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei Complementar, consideram-se:

I - Despesas Totais com Pessoal: o somatório das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais da administração direta e indireta, realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, considerando-se os ativos, inativos e pensionistas, excetuando-se as obrigações relativas a indenizações por demissões, inclusive gastos com incentivos à demissão voluntária;

II - Despesas de Pessoal: o somatório dos gastos com qualquer espécie remuneratória, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, provenientes de cargos, funções ou empregos públicos, civis, militares ou de membros de Poder, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;

III - Encargos Sociais: o somatório das despesas com os encargos sociais, inclusive as contribuições para as entidades de previdência realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

IV - Receita Corrente Líquida Federal: o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas:

- a) as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Estados, Distrito Federal e Municípios; e
- b) o produto da arrecadação das contribuições sociais, dos empregados e empregadores, ao regime geral de previdência social e das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição;

V - Receita Corrente Líquida Estadual: o somatório das receitas tributárias, de

contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Municípios;

VI - Receita Corrente Líquida Municipal: o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais.

Art. 3º Sempre que as despesas com pessoal da União, dos Estados, e do Distrito Federal ou dos Municípios estiverem acima dos limites fixados no art. 1º, ficam vedadas:

- I - a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título;
- II - a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira;
- III - novas admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta, mantidas, no todo ou em parte, pelo Poder Público; e
- IV - a concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente.

*Parágrafo único.* A vedação a novas admissões e contratações de pessoal de que trata o inciso III não se aplica à reposição decorrente de falecimento ou aposentadoria nas atividades finalísticas de saúde, educação e segurança pública.

Art. 4º A partir da entrada em vigor desta Lei Complementar, os entes estaduais cujas despesas com pessoal estiverem acima dos limites fixados no art. 1º deverão adaptar-se a estes limites, à razão de, no mínimo, dois terços do excesso nos primeiros doze meses e o restante nos doze meses subsequentes.

Art. 5º A inobservância do disposto no artigo anterior ou, após o prazo ali previsto. Do disposto no art. 1º, implica, enquanto durar o descumprimento:

- I - a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais;
- II - a vedação à:
  - a) concessão, direta ou indireta, de garantia da União; e
  - b) contratação de operação de crédito junto às instituições financeiras federais.

§ 1º Observado o disposto no inciso X do art. 167 da Constituição, a vedação constante da alínea " a " do inciso II não se aplica a operações que vise à redução das despesas com pessoal.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, fica o Ministério da Fazenda responsável por atestar, anualmente, o cumprimento do cronograma de ajuste mencionado no artigo anterior, podendo, para tanto, requerer informações dos órgãos e das entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 6º Para atender aos limites do art. 1º, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

- I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

- II - exoneração dos servidores não estáveis;
- III - exoneração dos servidores estáveis.

§ 1º A providência prevista em cada inciso do caput somente será adotada se a do inciso anterior não for suficiente para alcançar o limite previsto.

§ 2º Poderá ser adotada a redução da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos vencimentos à jornada reduzida, como medida independente ou conjunta com as referidas neste artigo para atingir o objetivo previsto no art. 1º.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, em órgão oficial de divulgação, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo de execução orçamentária, do mês e do acumulado nos últimos doze meses, explicitando, de forma individualizada, os valores de cada item considerado para efeito do cálculo das receitas correntes líquidas e das despesas totais com pessoal.

Art. 8º Fica o órgão de controle externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsável, na respectiva área de competência, por verificar mensalmente e em relação ao período dos últimos doze meses, o cumprimento desta Lei Complementar, encaminhando o resultado ao Ministério da Fazenda.

*Parágrafo único.* No caso de Município que não tenha órgão de controle externo, a responsabilidade pela verificação anual é do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 9º Ficam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário solidários no cumprimento dos limites estabelecidos no art. 1º, sujeitando-se às eventuais reduções de despesas totais com pessoal.

Art. 10. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Fica revogada a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.

Brasília, 31 de maio de 1999; 178º da Independência e 111º da República

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Pedro Parente

**Publicação:**

- Diário Oficial da União - Seção 1 - 01/06/1999 , Página 1 (Publicação)