

PREFÁCIO

A dívida pública está no centro dos debates da Economia, e começa a ganhar espaço no Direito. Deveria ter muito mais, porque, embora ambas sejam ciências sociais, se sustentam em fundamentos e processos de reflexão e discussões muito diferentes. Os juristas sempre valorizaram mais as regras, os controles, os processos, do que os economistas. Muito se teria a ganhar se fosse dado mais espaço e atenção ao Direito Financeiro, sobretudo no Brasil.

O livro intitulado *Direito na Dívida Pública no Brasil*, coordenado por José Mauricio Conti, Donato Moutinho e Leandro Nascimento, em muito contribuirá para elevar o Direito Financeiro ao patamar que merece e que se precisa. Afinal, não restam dúvidas de que, em um cenário atual marcado por crescentes pressões fiscais, mudanças demográficas, turbulências políticas internacionais e recorrente necessidade de se arremeter formas de financiamento de políticas públicas essenciais, é imperativo que sejam realizadas reflexões qualificadas acerca da dinâmica e da qualidade dos marcos legais que balizam a dívida pública brasileira.

A presente coletânea se distingue dos outros trabalhos que tratam da dívida pública pela ótica do Direito em função de duas razões precípuas. Primeiro, porque explora sua útil e profícua intersecção com a Economia. Segundo, porque contribui para satisfazer a carência nacional de uma literatura que trate dessa temática de modo qualificado e, especialmente, com acesso gratuito para profissionais e alunos de Direito e Economia.

É muito amplo o leque de aspectos e perspectivas do endividamento público abordado no decorrer dos doze capítulos da presente obra. Sob risco de ser injusto, é possível destacar ao menos duas teses centrais:

- i) A dívida pública configura um instrumento legítimo de financiamento de ações e políticas que pode corroborar para a promoção do desenvolvimento econômico, mas que deve ser gerida com

parcimônia e cautela visando a sustentabilidade fiscal dos distintos entes nacionais no tempo; e

- ii) A mesma dívida abrange aspectos multidimensionais (como políticos, econômicos, tecnológicos, entre outros), sendo que sua sustentabilidade ao longo do tempo também depende da qualidade dos marcos regulatórios.

Disso resulta o contundente caráter propositivo assumido pela presente obra, no que se refere às possibilidades de aperfeiçoamentos dos marcos legais e institucionais concernentes à dinâmica da dívida pública brasileira.

Nesse contexto, o capítulo 1 destaca que a dívida pública compreende uma ferramenta útil e legítima à disposição do Poder Público, com vistas a financiar suas obrigações constitucionais, particularmente quando sua arrecadação se mostra insuficiente para viabilizá-las, desde que manejada com transparência, responsabilidade intergeracional e respeito aos limites legais. Uma das principais contribuições desse capítulo consiste em abordar a dívida pública a partir de uma ótica conceitual, jurídica e tipológica.

O segundo capítulo avança no sentido de realizar um importante alerta: a dívida pública não configura somente um instrumento de financiamento público, mas também constitui um mecanismo de transferência intertemporal de recursos. A partir disso, os autores preconizam que a gradativa flexibilização da chamada “regra de ouro” constitucional, a ausência de participação do legislativo na gestão da dívida pública e a carência de um planejamento estratégico da dívida no Plano Plurianual (PPA) comprometem, consideravelmente, a gestão sustentável e eficiente do endividamento público a longo prazo.

O capítulo 3 confere considerável relevo histórico à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, não deixando de destacar sua complementação por meio da Emenda Constitucional n. 109/2021 e Lei Complementar n. 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal). Entretanto, o capítulo adverte a necessidade de se realizar avanços em termos de eficiência e planejamento da gestão da dívida mediante uma maior participação do Poder Legislativo, inclusive no processo de consecução do Plano Anual de Financiamento (PAF).

Por seu turno, o capítulo 4 empreende uma considerável contribuição à literatura especializada ao estabelecer precisas distinções entre a dívida pública contratual e a dívida pública mobiliária, no tocante às suas implicações de natureza legal, operacional e econômica. Nesse sentido, o capítulo também explicita a evolução histórica, as mudanças e eventuais pontos de atenção concernentes aos mecanismos públicos contratuais e à dívida pública mobiliária no Brasil.

O capítulo 5 realiza um exame teórico, histórico, legal e institucional acerca da relação existente entre dívida pública e regras fiscais na economia nacional. Esse capítulo distingue a LRF como uma resposta histórica nacional imprescindível para a satisfação da necessidade de se disciplinar o endividamento e os déficits públicos no país. O autor adverte que o cumprimento

salutar das regras fiscais de uma economia depende não somente do seu próprio conteúdo legal, mas também de aspectos de natureza política, capacidade gerencial e ferramentas tecnológicas de gestão das contas públicas.

Já o capítulo subsequente trata do endividamento público sob o prisma dos entes subnacionais, de modo a explicitar as normas constitucionais e infraconstitucionais que definem suas diretrizes e limites. O capítulo reconhece que o controle do endividamento subnacional tem se mostrado relativamente apropriado para o estágio atual de maturidade institucional do país. Não obstante, o autor também salienta que uma participação mais efetiva do Conselho de Gestão Fiscal, bem como uma maior clareza na delimitação das competências relativas aos distintos órgãos envolvidos, tenderia a ensejar avanços significativos no aperfeiçoamento da dívida pública nacional.

O capítulo 7 oferece uma importante análise em relação às oportunidades de financiamento relativas ao emprego de expedientes como garantias, contragarantias e vinculação de receitas na dinâmica fiscal nacional, com vistas a articulá-las com os potenciais desafios referentes à sustentabilidade fiscal, à transparência e à segurança jurídica no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro. O autor assevera que as garantias constituem instrumentos relevantes no âmbito do federalismo consagrado na Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988); o que não exime as autoridades públicas de utilizá-las com cautela, dado que seu emprego indiscriminado pode corroborar para a fragilização fiscal dos distintos entes subnacionais.

O oitavo capítulo da obra se debruça sobre o chamado Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar n. 159/2017. Tal capítulo define o RRF como uma alternativa exclusiva aos entes subnacionais que apresentem condições agudas de vulnerabilidade fiscal, com base em determinados critérios específicos previstos em lei. Portanto, o RRF emerge como um instrumento fundamental para o fomento do desenvolvimento econômico, desde que não aluda a prejuízos sensíveis à saúde das contas públicas ao longo do tempo.

Por sua vez, o capítulo 9 aborda de modo crítico o déficit da previdência social no país, tendo em vista empreender um efetivo escrutínio acerca do modelo de financiamento da seguridade social consagrada pela CF/1988. O autor desferiu contundente crítica à Desvinculação de Receitas da União (DRU), visto que tais recursos originalmente destinados à seguridade são, recorrentemente, desviados para outras finalidades. Outrossim, o capítulo também assinala que as mudanças demográficas em curso concorrem para o estabelecimento de agudas pressões sobre o regime previdenciário de repartição vigente na economia brasileira.

O argumento precípua defendido no décimo capítulo é que os precatórios compreendem ordens judiciais obrigatórias no que tange aos pagamentos de valores devidos pelo Poder Público e, por conseguinte, não devem

ser considerados como meros atos administrativos, mas como instrumentos de natureza jurisdicional, uma vez que corresponderiam às obrigações de natureza inescapável do Poder Público.

O capítulo 11 revisita de maneira instigante a natureza jurídica, econômica e contábil da moeda. Esse capítulo explora determinadas abordagens teóricas alternativas que tratam a moeda não como um passivo exigível, mas como um patrimônio social (ou outras categorias afins). Destarte, tais abordagens desafiam as convenções tradicionais quando sugerem que eventuais aperfeiçoamentos conceituais acerca da moeda podem ensejar implicações consideráveis concernentes à soberania monetária e à contabilização da dívida pública nacional.

Finalmente, o último capítulo da presente obra examina a complexa interação e os limites institucionais estabelecidos entre o Banco Central e o Tesouro Nacional no tocante à dívida pública. Um dos pontos asseverados no capítulo é que, no pós-crise de 2008, as economias nacionais passaram a intensificar a adoção de operações em mercado aberto. No caso brasileiro, tal tendência tomou a forma de um substantivo incremento das operações compromissadas com títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

Ademais, o autor defende uma tese cujos autores dessas presentes linhas consideram de inequívoca centralidade para o debate público nacional, a saber: é imprescindível que o Brasil estabeleça limites quantitativos formais para o endividamento público da União, de modo a concretizar o que está disposto no artigo 52, inciso VI, da CRFB/1988, com o intento de delimitar com maior nível de precisão a dinâmica de crescimento da dívida pública no tempo.

Em síntese, a coletânea coordenada por José Mauricio Conti, Donato Volkens Moutinho e Leandro Maciel do Nascimento surge como uma contribuição não menos do que fundamental na literatura brasileira, uma vez que aborda a dívida pública sob um prisma abrangente, crítico e propositivo, de modo a torná-la uma leitura obrigatória para profissionais e alunos de Direito e Economia, não apenas interessados em absorver conhecimentos sobre a dívida pública, mas também sobre a dinâmica fiscal nacional e a viabilidade das distintas possibilidades de desenvolvimento econômico do Brasil.

José Roberto Afonso

Economista e contabilista. Pós-doutorado em Administração Pública, doutor e mestre em Economia. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) de Brasília e do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

Édivo de Almeida Oliveira

Economista. Pós-doutorando pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), doutor e mestre em Economia.