

## **Auditoria da dívida: os impactos da má gestão do endividamento nas contas públicas**

Flávia Alves de Brittes<sup>1</sup>; 0009-0001-2041-3131  
Rodrigo da Costa Alves<sup>1</sup> 0000-0003-4787-4453  
Carlos Eduardo Teobaldo Alves<sup>1</sup> 0000-0002-3763-0167  
Patrícia Nunes Costa Reis<sup>1</sup> 0000-0002-1094-3737  
Salette Leone Ferreira<sup>1</sup> 0000-0002-0937-4899  
Lizandro Zerbone <sup>1</sup> 0000-0002-2182-8638  
Luciana Porto de Matos<sup>1</sup> 0000 0002 5786 9298  
Rafael de Paiva Lima<sup>1</sup> 0000-0002-4896-2646

1 – UniFOA, Centro Universitário de Volta Redonda, Volta Redonda, RJ.  
[rodrigo.alves@foa.org.br](mailto:rodrigo.alves@foa.org.br)

**Resumo:** O Estado pode determinar seu nível de arrecadação, tanto pela carga tributária, quanto por políticas econômicas. Entretanto, as receitas e despesas públicas estão sempre passando por ciclos e nem sempre a arrecadação do período é suficiente para cobrir as despesas. Este estudo teve como objetivo analisar os impactos da má gestão do endividamento nas contas públicas na intenção de responder à problemática da pesquisa. Para esse fim, foi conduzida uma revisão bibliográfica e documental, com abordagem exploratória e caráter qualitativo. Identificou-se a importância do orçamento público no controle de gastos, a relação entre dívida e orçamento é complexa, mas basilar para a manutenção da saúde financeira do país. Pontuou-se os impactos da má gestão da dívida, como a restrição orçamentária, que pode acontecer com o crescimento exacerbado da dívida, levando a cortes com gastos em áreas essenciais. Certamente, há limitações nesta pesquisa que poderá ser suprida por estudos futuros. Outro ponto importante é a questão da justiça intergeracional, e a necessidade de reflexão sobre a sustentabilidade da dívida do ponto de vista das gerações futuras. Em última análise, sugere-se, portanto, investigações futuras voltadas para as políticas de austeridade fiscal, a fim de avaliar sua capacidade de harmonizar as receitas e os gastos públicos sem comprometer as políticas sociais e a assistência governamental nas áreas fundamentais da sociedade. Além disso, seria relevante explorar estratégias para alcançar o equilíbrio fiscal sem impor um ônus excessivo à população brasileira.

**Palavras-chave:** Auditoria. Endividamento. Contas Públicas.

## INTRODUÇÃO

No Brasil existem diversas leis ligadas ao orçamento público. Em obediência à Constituição, foi estabelecido o Sistema de Planejamento Integrado que define o contorno do sistema orçamentário, fazendo parte desse sistema o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a lei de responsabilidade fiscal (KOHAMA, 2016).

Mesmo com toda tentativa de delimitar as finanças públicas, a dívida pública é uma das áreas que geram grandes preocupações. A situação se agrava pela dificuldade de se conceituar e dimensionar a dívida, que é instrumento essencial para avaliar a saúde financeira do país (COSTIN, 2019).

Torna-se necessário o estudo da gestão da dívida, considerando o impacto nas gerações atuais e futuras. Principalmente para que seja possível determinar de forma eficaz as políticas públicas relacionadas ao planejamento e o controle fiscal.

Considerando esses pontos, este trabalho tem como objetivo analisar os impactos da má gestão do endividamento nas contas públicas, concentrando-se na auditoria da dívida como instrumento central para avaliação e controle. E investigando as práticas de endividamento, suas implicações econômicas e as consequências para a saúde financeira do país.

Em virtude dos fatos mencionados, justifica-se a proposta do trabalho, devido à relevância do tema no contexto socioeconômico contemporâneo, em que o endividamento governamental desempenha um papel importante na estabilidade financeira e na capacidade dos governos em atender às necessidades governamentais. Logo, a justificativa reside na compreensão da importância da gestão eficiente da dívida.

## **MÉTODOS**

O trabalho tem como procedimento metodológico a revisão bibliográfica e documental, nas abordagens exploratórias com caráter qualitativo. Quanto aos objetos, serão observados os princípios da administração pública, a legislação relacionada ao orçamento público.

A escolha criteriosa de fontes para esta pesquisa foi orientada pela relevância, atualidade e pela especialização dos autores consultados. De forma que fosse possível sintetizar os conhecimentos acumulados sobre o endividamento público, e os reflexos de uma má gestão das finanças públicas. Nesse contexto, foram priorizados inclusão de fontes especializadas no setor público.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Mesmo com todo planejamento, é possível encontrar certos vícios na execução orçamentária, que geram um alerta sobre a impunidade, falta de eficiência e desperdícios. O que fere princípios como o da moralidade, que dispõe sobre a honestidade e a boa-fé, e da eficiência que estabelece que os processos devem seguir os padrões e normas estabelecidos.

Em todo o mundo, a auditoria desempenha um papel importante ao transparecer a razoabilidade dos números apresentados. Embora existam entidades governamentais de controle, é rara a efetiva auditoria da dívida (FATTORELLI, 2013). Tal prática ainda está longe da realidade, já que não se respeita o direito de acesso a documentação e informações relativas ao endividamento.

Receitas e Despesas passam por ciclos, há momentos que a arrecadação cai, enquanto o desemprego aumenta e os gastos com seguro desemprego crescem também (KOHAMA, 2016). Na ausência do crédito público esses valores seriam absorvidos com o aumento da carga tributária.

O endividamento público também é utilizado em projetos de alto custo com benefícios a longo prazo (STN, 2017). Dessa forma, o custo desses projetos é dividido entre as gerações que serão beneficiárias. Da mesma forma, o endividamento exerce funções

amplas no funcionamento econômico, auxiliando a política monetária e o sistema financeiro.

Como afirma Arellano (2020, p.60) “A primeira providência para uma gestão eficaz da dívida pública é a sua gestão centralizada”. No Brasil, a própria expressão “dívida consolidada” representa a tentativa de consolidar os resultados fiscais apurados através de órgãos descentralizados com poder de produzir endividamento. Uma sopa de letras que desafia quem gostaria de compreender melhor o tema, tais como NFSP, DBGG, DLSP, DPF, DPMFI, DFL e muitas outras. Tornando-se difícil superar questões como a mensuração da dívida, apuração de déficits e identificar as causas do desequilíbrio financeiro.

Segundo Conti (2019) existem dois grandes obstáculos para a democratização da dívida pública. Primeiro, a dinamicidade dos títulos públicos, que permite o resgate antecipado em momentos de prosperidade e de rolagem da dívida nos momentos de recessão, o que dá ao BC e ao Tesouro Nacional a possibilidade de alterar a Necessidade de Financiamento do Setor Público sem uma discussão democrática.

O segundo obstáculo está nas diferenças metodológicas entre os critérios de contabilização “acima da linha” e “abaixo da linha”. Enquanto o TCU inclui, no cálculo da dívida, os passivos que não foram contabilizados, o BC exclui os passivos já contabilizados em períodos anteriores, o que gera uma divergência no conceito de “esqueletos”, de modo que altera a dimensão da dívida (CONTI, 2019). Esses “esqueletos” são passivos com pagamentos adiados, que não são contabilizados como dívida, como ocorreu nas “pedaladas fiscais”, o que se qualifica como operação de crédito vedada.

Coutinho (2018), também alerta sobre o irrealismo orçamentário, que fere o princípio da transparência, ao manipular os resultados e ocultar demonstrativos. A falta de verba gera, muitas vezes, a postergação dos pagamentos que deveriam ser feitos ao longo do período. Esses valores esquecidos são despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício. Dessa forma, são transformados em restos a pagar. Quando o saldo de restos a pagar aumenta de um ano para o outro significa que despesas estão sendo adiadas para o ano seguinte, o que promove um aumento

contábil do superávit. Segundo (COUTINHO, 2018) esse movimento é um escape da estatística fiscal, uma vez que o resultado primário obedece ao regime de caixa, variando conforme a despesa efetivamente paga.

O surgimento da LRF trouxe maior rigor no limite com gastos, com o endividamento e na restrição de transferências que são incompatíveis com as metas de resultado fiscal. Entretanto, como observado em outros países que possuem ferramentas similares, regras mais rígidas incentivam procedimentos contábeis menos transparentes, com objetivo de fugir das medidas (COUTINHO, 2018). No, Brasil, a chamada “contabilidade criativa” flexibiliza os dados de forma que a LRF se adeque aos comportamentos imprudentes.

O refinanciamento da dívida brasileira consome anualmente mais de 30% do orçamento federal (CONTI, 2019). Dessa forma, O funcionamento desse sistema garante a perpetuação da dívida que cresce acelerada devido à imposição de condições onerosas, com novas obrigações que surgem de dívidas anteriores.

Do ponto de vista governamental, o cenário ideal seria títulos de prazo longo e juros baixos (CONTI, 2019). Dessa forma é possível gastar menos, anualmente, com serviços de dívida. Por outro lado, os prazos curtos e juros altos, comprometem mais o orçamento com o serviço da dívida, sobrando menos recursos para financiar políticas públicas de saúde, educação etc.

As decisões acerca do endividamento geram efeitos nas gerações futuras. Contudo, considerar o princípio de igualdade geracional é uma tarefa difícil, pois os objetivos de cada geração são muitas vezes divergentes. A Constituição Brasileira não possui tratamento distinto entre gerações, entretanto, isso não significa que os seus interesses devam ser desconsiderados.

Portanto, os governos devem considerar os impactos do endividamento sobre as futuras gerações, de forma que se considere equilibrar as necessidades atuais, o aproveitamento futuro e a sobrecarga nas gerações vindouras (ARELLANO, 2020). Principalmente porque a sustentabilidade financeira não é apenas uma preocupação presente, mas também do porvir.

Porém, o Sistema da Dívida funciona com uma finalidade inversa, retirando continuamente os recursos ao invés de aplicá-los, o que implica em impactos econômicos e sociais, como a deficiência dos serviços públicos e a pobreza (FATTORELLI, 2013). Considerando tais consequências, deve-se considerar os aspectos que geram o endividamento, a fim de determinar sua legalidade e legitimidade.

## CONCLUSÕES

Notou-se através das discussões e resultados desta pesquisa, que no Brasil, mesmo com toda a rigidez fiscal, o rigor por si só não é suficiente para frear os comportamentos irresponsáveis dos gestores públicos. Como consequência houve a popularização da “contabilidade criativa” que tenta driblar os limites da legislação.

Dessa forma, temos como resultado a falta de transparência na contabilização de alguns custos que ficam sem reconhecimento como dívida. Isso é agravado pela “sopa de letrinhas” conceitual da dívida, que gera divergência na dimensão real da dívida. O postergamento de valores devidos pelo governo, também é utilizado como uma ferramenta de escape de estatísticas, para demonstrar uma situação superavitária, ou também podem esconder condutas imorais como a corrupção.

A problemática da pesquisa foi respondida ao pontuar os impactos da má gestão da dívida, como a restrição orçamentária, que pode acontecer com o crescimento exacerbado da dívida, levando a cortes com gastos em áreas essenciais. A gestão inadequada da dívida pode resultar no aumento dos custos com serviço da dívida, que são os juros sobre a dívida, isso acontece quando a taxa de juros não é favorável devido à falta de credibilidade do governo em cumprir seus compromissos.

Outro ponto importante é a questão da justiça intergeracional, e a necessidade de reflexão sobre a sustentabilidade da dívida do ponto de vista das gerações futuras. Essas questões levantadas corroboram com hipótese dessa pesquisa, que pressupôs efeitos negativos da má gestão da dívida.

O tema dívida pública é bastante abrangente, e tem se tornado cada vez mais atual. Principalmente no mundo pós-pandemia, em que houve a necessidade de aumentar

os gastos para conter a crise. Hoje o objetivo é criar políticas que orientem as finanças públicas, como é o caso da proposta de “arcabouço fiscal” que substitui o teto de gastos, atualmente em vigor.

Com isso, sugere-se que pesquisas futuras explorem essas políticas de austeridade fiscal, explorando se elas conseguem equilibrar as arrecadações e as despesas sem prejudicar as políticas públicas e a assistência do governo nas áreas essenciais da sociedade. Além de indicar os fatos causadores do endividamento. E o que pode ser feito para obter o equilíbrio fiscal sem sobrecarregar a população brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARELLANO, Luis Felipe V. **Teoria Jurídica do Crédito Público e Operações Estruturadas: Empréstimos Públicos, Securitizações, PPPs, Garantias e Outras Operações Estruturadas no Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Blucher, 2020.

E-book. ISBN 9786555500103. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555500103/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

CONTI, José M. **Divida Publica**. São Paulo: Editora Blucher, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580393897/>. Acesso em: 21 maio 2023.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2010. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595152281/>. Acesso em: 08 jul. 2023.

COUTINHO, Doris de M. **Finanças Públicas: Travessia entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Editora Blucher, 2018. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580393415/> Acesso em: 27 abr. 2023.