



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DIREITO TRIBUTÁRIO I
2019.1



ESTUDO DE CASO:

Análise dos valores gastos a título de subvenções econômicas nos exercícios fiscais de 2016 e 2017, em contraponto ao montante pago, no mesmo período, aos investidores a título de juros da dívida pública¹.

Jean Carlos Ferreira Barroso²

José Vitor Guerra Almeida³

Marcus Yago Fendeler Höelz⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO: O presente estudo de caso teve como objetivo principal realizar uma análise dos orçamentos elaborados pelo Poder Público Brasileiro, referentes aos exercícios fiscais dos anos de 2016 e 2017, a fim de se verificar os valores gastos com as chamadas subvenções econômicas e compará-los com o montante pago pela União aos investidores da dívida pública, a título de juros remuneratórios, no referido lapso temporal. Ademais, como objetivo secundário, cumpriu realizar uma análise, por meio do Direito Comparado, do orçamento dos Estados Unidos, com o intuito de se constatar a incidência desses gastos (subvenções econômicas e pagamento de juros da dívida pública) nas contas do Governo americano para, em seguida, elaborar um comparativo do impacto financeiro que tais despesas acarretam na economia de brasileiros e americanos.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima

⁴ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima

⁵ Professor de Direito Tributário I da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Palavras-chave: orçamento público, subvenções econômicas, juros, dívida pública.

ABSTRACT: The main objective of the present case study was to analyze the budgets prepared by the Brazilian Public Authorities for fiscal years 2016 and 2017, in order to verify the amounts spent on so-called economic subsidies and compare them with the amount paid by the Union to investors of the public debt, by way of remunerative interest, in said temporal period. In addition, as a secondary objective, an analysis was made, through comparative law, of the United States budget, in order to verify the incidence of these expenditures (economic subsidies and payment of interest on public debt) in the US Government accounts for , then elaborate a comparison of the financial impact that such expenses entail on the Brazilian and American economy.

Keywords: public budget, economic subsidies, interest, public debt.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, realizado sob a metodologia de estudo de caso, teve como objetivo maior a realização de uma análise acerca das peças orçamentárias elaboradas pelo Poder Público Brasileiro, bem como dos balanços fiscais anuais elaborados pelo Governo Federal, referentes aos exercícios fiscais dos anos de 2016 e 2017, a fim de se verificar os valores gastos com as chamadas subvenções econômicas e, então, fazer um comparativo com o montante pago pela União aos investidores da dívida pública, a título de juros remuneratórios, no referido lapso temporal. Ademais, como objetivo secundário, cumpriu realizar uma análise, por meio do Direito Comparado, do orçamento dos Estados Unidos, com o intuito de se constatar a incidência desses gastos (subvenções econômicas e pagamento de juros da dívida pública) nas contas do Governo americano e, por fim, elaborar um comparativo do impacto financeiro que tais despesas acarretam na economia de brasileiros e americanos.

Pretendeu-se comparar os valores destinados às atividades supracitadas, com o fim de demonstrar a discrepância nos valores, o que eles significam no contexto econômico e jurídico, bem como suas consequências para o país. Para o estudo dos orçamentos estatais de subvenções econômicas e os gastos com dívida pública, foi delimitado o lapso temporal correspondente aos exercícios fiscais de 2016 e 2017, período de déficits fiscais e relevantes tensões políticas em nosso país.

Nos mais, questiona-se os reais valores gastos pelo Governo brasileiro no chamado “sistema da dívida pública”, haja vista que os dados referentes a essas despesas, constantes nas

peças orçamentárias e nos balanços fiscais elaborados pelos órgãos públicos, não são pormenorizados e demonstram pouco transparência para o público em geral.

1 - O ORÇAMENTO BRASILEIRO E SUAS PECULIARIDADES

Não temos o objetivo de abordar o conceito aprofundado de orçamento neste trabalho, porém partiremos do entendimento de que esse instrumento é uma ferramenta para a gestão da administração pública e, provavelmente, o mais antigo método de controle das finanças de uma nação.⁶

No caso brasileiro o orçamento está revestido de diversas formalidades legais, sob proteção da própria constituição que estabelece os parâmetros de sua criação e aplicação. Basicamente, as despesas só podem ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento atendendo o trâmite legal.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.(BRASIL, 1988)⁷

Além das funções comumente citadas do orçamento como: controle político, oriunda dos primórdios dos Estados Nacionais; administrativo, gerencial, contábil e financeiro; tal ferramenta pode ser utilizada para se distinguir as reais prioridades de um governo, principalmente no contexto do Brasil, uma vez que uma função chave do nosso modelo é a função de planejamento, que caracteriza nosso sistema como um Orçamento-Programa.⁸

A ideia de orçamento por programas coaduna a hipótese de que o orçamento espelhe os fins primordiais daquele governo, pois lá estará disposto a distribuição dos recursos as políticas públicas, sejam elas da área da saúde, da educação, segurança, infra instrutora, etc. Apesar das campanhas políticas e promessas de governo, o Estado governante apenas atenderá as necessidades que o mesmo elencou como improrrogáveis se o mesmo reservar recursos suficientes.⁹

⁶ ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, **Orçamento Público – Conceitos Básicos**, Brasília, 2014 Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20281%29.pdf> Acesso em: 20 Mai 2019

⁷ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 Mai 2019

⁸ PEIXOTO, Alice Emmanuele Teixeira, **Orçamento Público: entenda como são definidos**, Revista Online- Politize, Disponível em : <https://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/> Acesso em: 20 Mai 2019

⁹ *Id. Ibid.*

Analisando os repasses de recursos presentes nas peças orçamentárias, que os cientistas que se debruçam a estudar um determinado governo poderão compreender suas verdadeiras intenções, dispensando comunicados institucionais que podem ser enviesadas politicamente e não refletirem as reais vontades dos políticos.¹⁰

Entendido este ponto, sob a importância da análise das peças orçamentárias no sistema brasileiro, abordaremos a questão das subvenções econômicas, sendo esta uma característica do orçamento nacional que muito difere dos sistemas de outras nações e exatamente por isso, é o ponto central de nossa pesquisa.

2 - SUBVENÇÕES ECONÔMICAS

Primeiramente é necessário entender que as subvenções econômicas são espécie do gênero subvenções presente na lei 4.320 de 1964:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:
§3 Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei as transferências destinadas a cobrir despesa de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I – Subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoral.(Brasil, 1964)¹¹

As subvenções sociais têm por escopo, portanto, a cobertura das despesas de custeio de entidades do terceiro setor, são trabalhos realizados com o objetivo de complementar os serviços que já são originalmente prestados pelo Estado. Pressupõe-se que em certas situações a atividade realizada diretamente pelo governo, em determinadas situações, demanda um investimento muito grande que pode ser economizado através do investimento de verbas em instituições que por ventura já ofereçam esses serviços, de forma que seria menos oneroso e mais eficiente.¹²

Já as subvenções econômicas, foco deste trabalho, são aquelas voltadas ao fomento/controle econômico, funcionando principalmente para cobrir déficits de manutenção empresas públicas e são incluídas em despesas correntes da União, do Estado e dos Municípios.

¹⁰ BRAGA, Jose Edival Vale, **Orçamento na Constituição Federal de 1988**, 22 Mar 2019, Notas de Aula.

¹¹ BRASIL, **Lei 4.320 de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4320.htm. Acesso em: 22 Mai 2019

¹² LIMA, Luciano Aparecido, **Subvenções Econômicas e Sociais**, Revista Online, 2018, Disponível em: <http://www.pauliniavip.com.br/colunistas/2563-subvencoes-economicas-e-sociais> Acesso em 22 Mai 2019

Embora haja a proibição de repasse de subvenções econômicas a empresas privadas com fins lucrativos, existem exceções, no caso de hipótese de concessão legal através de lei especial.¹³

A doutrina aponta como características comuns as subvenções: a) A necessidade de prévia base orçamentária legal; b) A não lucratividade de modo que seu valor não pode superar custo da atividade objeto do fomento; c) A inadmissibilidade de utilizá-las como mera forma de afetar o princípio da livre concorrência, previsto constitucionalmente.¹⁴

O fato é que as subvenções econômicas, aliadas a diversas formas de subsídio, compõe fatia extensa do orçamento brasileiro. Segundo o Tesouro Transparente, sítio eletrônico que disponibiliza dados acerca da contabilidade do governo e auxilia na gestão dos recursos, os gastos com subsídios, subvenções e incentivos fiscais no ano de 2018 somou R\$ 1.287.615.634.697¹⁵, o que representa 18% do Produto Interno Bruto do mesmo ano (R\$ 6,8 trilhões).

Esse gasto astronômico se deve em parte pelas subvenções econômicas, como empréstimos ao BNDES, com taxas inferiores às de juros pagos pelos títulos da dívida pública, que são emitidos para garantir essas operações. Fica evidente então que na prática, são empréstimos onde o governo acaba perdendo dinheiro, em primeira instância esses benefícios podem não impactar o resultado primário do governo, mas aumentam os juros da dívida pública, já que arrecadam menos do que deveriam. Paralelo a isso temos o dinheiro que a união deixa de arrecadar por causa de incentivos fiscais, como o Simples Nacional (R\$ 74,8 bilhões) e a Zona Franca de Manaus (R\$ 25 bilhões), só no ano de 2018 a união deixou de arrecadar R\$ 292,8 bilhões, representando 4,3% do PIB.¹⁶

De acordo com o que expomos anteriormente, o esquema das subvenções econômicas é uma característica singular do modelo orçamentário brasileiro e por isso será alvo de nossa pesquisa. Para que possamos apontar dados fáticos e com embasamentos realísticos, decidimos delimitar nossa pesquisa entre os anos de 2016 e 2017, onde abordaremos sua influência nas despesas da União, bem como iremos comparar seus juros com os pagos pelos títulos da dívida

¹³ ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, **As Subvenções no Direito Brasileiro**, Brasília, 2016 Disponível em: http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/04/AS_SUBVEN%C3%87%C3%95ES_NO_DIREITO_BRASILEIRO_.pdf Acesso em: 22 Mai 2019

¹⁴ PIMENTA, José Roberto Oliveira, **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros Editores, 2006, p. 536.

¹⁵ Disponível em: [WWW.tesourotransparente.gov.br/temas/gastos-da-uniao/gastos-com-subsides-subsvencoes-e-incentivos-fiscais](http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/gastos-da-uniao/gastos-com-subsides-subsvencoes-e-incentivos-fiscais) Acesso em 25 Mai 2019

¹⁶ CORRÊA, Marcelo, **União gastou R\$ 314,2 bi com subsídios em 2018**, Revista Online – O GLOBO. Economia, Disponível em: www.oglobo.globo.com/economia/uniao-gastou-3142-bi-com-subsides-em2018-23615451 Acesso em 25 Mai 2019

pública. Porém, antes de aprofundarmos neste tema, destrincharemos aspectos relevantes sobre a dívida pública brasileira.

3 - CONTEXTO POLÍTICO DO BRASIL EM 2016 E 2017

Desde o ano de 2013, o Brasil enfrenta uma crise econômica, política e social sem precedente. O governo encontra-se com as contas colapsadas, gastando mais do que arrecadava, com aproximadamente 93% do orçamento destinado a despesas obrigatórias.

Neste comenos, a classe política como um todo passou a ser pressionada pela população de uma forma jamais vista antes.

Verificou-se, destarte, a necessidade de conter os gastos públicos para que as finanças brasileiras não implodissem. Um dos principais alvos do governo para atingir tal fim foram as subvenções econômicas.

Constata-se que o valor gasto a título de subvenções econômicas encontram-se em constante diminuição ano após ano. Trazendo para o cerne da pesquisa, denota-se que entre os anos de 2015, 2016 e 2017 houve uma diminuição de aproximadamente 50% do valor gasto com as subvenções entre cada um dos anos.

Ademais, é imperioso ressaltar que no ano de 2016 o Brasil viveu o ápice de sua crise política mais recente: o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Urge salientar também que, no ano de 2017, passou a vigorar no Brasil a famosa PEC dos gastos públicos (PEC 241), que limitava o orçamento do governo ao que foi arrecadado no ano anterior.

Neste cerne, uma pesquisa aprofundada se faz necessária para verificar quais foram as áreas priorizadas pelo governo federal que foram contempladas com as subvenções econômicas nos exercícios financeiros de 2016 e 2017, tomando por base os dados e valores constantes no Demonstrativos Contábeis e Notas Explicativas do Ministério da Fazenda, dos exercícios financeiros de 2016 e 2017.

4 - VALORES GASTOS COM SUBVENÇÕES ECONÔMICAS

4.1 - EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016

No exercício financeiro de 2016, constava no orçamento que o governo deveria gastar a quantia de R\$ 51.509.499.794,31 a título de subvenções econômicas. Em um contraponto ao valor gasto no exercício financeiro de 2015, denota-se que houve uma redução de 52% com relação ao valor gasto em 2016.

Do valor total gasto em 2016, os Demonstrativos Contábeis e Notas Explicativas do Ministério da Fazenda do exercício de 2016 mostram em que setores da economia foram aplicados os valores referentes a subvenção econômica, são eles: Aquisições e produtos de bens de capital; Aquisições do governo federal; Programa de investimento rural e agroindustrial; Subvenção no setor produtivo para o desenvolvimento regional; Custeio agropecuário; E outras subvenções.

Segundo consta no Demonstrativo Contábil do Ministério da Economia de 2017, o governo federal desembolsou em 2016 o valor aproximado de R\$ 14.623.000.000,00 com subvenções econômicas destinadas a aquisição e produtos de bens de capital.

Com aquisições em geral, o orçamento federal referente ao exercício de 2016 destinou o valor aproximado de R\$ R\$ 6.045.000.000,00 a serem gastos a título de subvenção econômica.

Para os programas de investimento rural e agroindustrial, o governo federal desembolsou a quantia de R\$ 3.296.000.000,00.

Consta ainda que, em 2016, o governo federal desembolsou a quantia de R\$ 86.000.000,00 para ser gasto com o setor produtivo para o desenvolvimento regional.

As subvenções econômicas direcionadas ao custeio agropecuário por sua vez totalizaram o valor de R\$ 2.927.000.000,00 no exercício financeiro de 2016.

Percebe-se ainda que o governo federal destinou outros R\$ 1.341.000.000,00 a título de subvenções econômicas em outras áreas não especificadas no demonstrativo do exercício financeiro de R\$ 2016.

A somatória de todos os valores efetivamente pagos a título de subvenção econômica no exercício financeiro de 2016 perfaz a quantia de R\$ 28.317.000.000,00.

Todavia, além do valor efetivamente pago, o governo federal não conseguiu efetuar o pagamento de outros R\$ 8.954.000.000,00, inscrevendo-os como restos a pagar não processados.

Desse valor, segundo o Demonstrativo Contábil do Ministério da Economia de 2017, cerca de R\$ 88.000.000,00 deveria ser pago para programas especiais de saneamentos ativos.

Do programa de investimento rural e agroindustrial, o governo inscreveu nos restos a pagar a quantia de R\$ 1.183.000.000,00. Valor semelhante não foi destinado ao custeio agropecuário, que ficou sem receber um valor de aproximadamente R\$ 1.109.000.000,00 inscritos nos restos a pagar não processados.

Os setores mais atingidos pela falta de pagamento foram os de aquisição e produção de bens de capital, e o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar, que ficaram sem receber a quantia de R\$ 4.416.000.000,00 e R\$ 2.030.000.000,00, respectivamente.

Por fim, o governo federal ainda descontou outros R\$ 41.000.000,00 de subvenções para o setor produtivo para o desenvolvimento regional, bem como R\$ 87.000.000,00 de outras áreas de interesse do governo.

O Demonstrativo Contábil do Ministério da Economia de 2017, por sua vez, indica que as principais áreas de interesse do governo foram contempladas com R\$ 37.271.000.000,00 a título de subvenções econômicas, sendo que, desse valor, aproximadamente R\$ 28.317.000.000,00 foram efetivamente pagos, enquanto outros R\$ 8.954.000.000,00 foram inscritos como restos a pagar não processados.

4.2 - EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017

O orçamento do exercício financeiro de 2017 foi marcado por ser o primeiro elaborado pós impeachment e por ser o primeiro elaborado sob a égide da PEC do teto.

Nesse contexto, o governo federal optou por reduzir o valor gasto a título de subvenções econômicas em aproximadamente 50% em relação ao valor gasto no ano anterior, priorizando, porém, as áreas que maior interesse do novo governo.

Dos R\$ 22.788.000.000,00 gastos, o governo efetivamente pagou R\$ 17.552.000.000,00, inscrevendo outros R\$ 9.211.000.000,00 como restos a pagar não processados, priorizando sempre as mesmas áreas que havia priorizado no ano anterior.

As subvenções econômicas destinadas a aquisições do governo federal, no exercício financeiro de 2017, foram contempladas com R\$ 4.213.000.000,00, demonstrando uma redução significativa dos gastos do governo na área.

De igual maneira, a área de aquisições de produtos e bens de capital, também sofreu reduções do valor gasto pelo governo federal a título de subvenções econômicas. No ano de 2017, o governo destinou a área o valor de R\$ 6.421.000.000,00, inscrevendo outros R\$ 2.877.000.000,00 como restos a pagar não processados.

Os valores gastos com os programas de investimento rural e agroindustrial também tiveram uma queda se comparados com o ano anterior. Em 2017, o governo destinou a essa área a quantia de R\$ 2.092.000.000,00.

Em contrapartida, o valor que o governo deixou de pagar a esses programas diminuiu em quase 100 milhões de reais, totalizando em 2017 o valor de R\$ 1.079.000.000,00.

No setor do custeio agropecuário, na mesma toada dos demais, também apresentou reduções tanto no valor efetivamente pago, quanto no valor que o governo deixou de pagar.

Com efeito, em 2017 o governo desembolsou a quantia de R\$ 1.707.000.000,00 com o custeio agropecuário, enquanto deixou de pagar outros R\$ 746.000.000,00 previstos no orçamento, inscrevendo-os como restos a pagar não processados.

Na contramão dos demais setores, o setor produtivo para o desenvolvimento regional foi o único que apresentou aumento significativo de valores percebidos a título de subvenção econômica, partindo dos 86 milhões de reais em 2016 para incríveis R\$ 2.067.000.000,00, demonstrando que o desenvolvimento regional passou a ser uma prioridade do novo governo.

Todavia, os restos a pagar correspondentes a este setor também aumentaram consideravelmente, partindo de 41 milhões de reais em 2016 para R\$ 2.044.000.000,00 inscritos como restos a pagar não processados.

Ainda no exercício financeiro de 2017, o governo federal ainda gastou a título de subvenções econômicas não especificadas o valor de R\$ 1.143.000.000,00, deixando de efetuar o pagamento de outros R\$ 101.000.000,00.

Com efeito, após breve análise do trecho do orçamento que trata das subvenções econômicas, percebe-se que os principais setores beneficiados com esse investimento variaram entre 2016 e 2017.

Isso ocorre não somente em razão da diminuição do valor reservado no orçamento para a categoria, mas também pela diferença ideológica entre os dois governos, que, de acordo com as suas preferências políticas, investiam mais ou menos em determinadas áreas.

5 - O PESO DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL

Um país contrai dívida basicamente com o objetivo de ter recursos para cobrir um déficit orçamentário, tendo em vista que as contas do Brasil nos últimos anos não estão fechando, essa dívida cresce exponencialmente e a previsão dos economistas é de que ela continue aumentando.¹⁷

Analisando os últimos dez anos, o Brasil triplicou o tamanho de sua dívida chegando a R\$ 5,34 trilhões sendo que em 2009 esse número era de R\$1,79 trilhões. Para que se tenha uma melhor compreensão do valor dos números, comparando-os com o PIB, que sofreu leve

¹⁷ MARTELLO, Alexandro, **Dívida pública pode chegar a R\$ 4,3 trilhões em 2019, diz Tesouro Nacional**, Jornal Online – G1, 28/01/2019 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/28/divida-publica-pode-chegar-a-r-43-trilhoes-em-2019-diz-tesouro-nacional.ghtml> Acesso em: 28 Mai 2019

crescimento durante esse período, em 2009 a dívida representava 57,15% do Produto Interno Bruto, hoje representa 77,42% desse barema.¹⁸

A dívida pública federal é contraída pelo Tesouro Nacional e usada para pagar as despesas que ficam acima da arrecadação com impostos e contribuições, o governo justifica a tendência de que a dívida continue a crescer por não possuir dinheiro para abater juros por causa, principalmente, dos gastos com o dito rombo da Previdência Social, por isso a pauta principal do novo governo é a busca pela aprovação de uma reforma da previdência.¹⁹

Sem conseguir um superávit primário para conseguir abater parte dos juros, o país contraiu novas dívidas para pagar as já existentes, o que gerou o super endividamento do Estado. De acordo com os índices os cortes no governo demonstraram melhoras nas finanças, fevereiro fechou com um déficit de R\$14,9 bilhões, 14% que o mesmo mês em fevereiro, foi o melhor desempenho desde 2015, porém o rombo nas contas públicas permanece.

5.1 - OS JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA

Antes de realizar o contraponto objetivo do presente trabalho, faz-se necessário trazer um panorama da problemática dos juros incidentes sobre a dívida pública brasileiro.

Como já citado anteriormente, o Brasil possui uma dívida pública astronômica – atualmente, cerca de 5,4 trilhões de reais – que cresce a cada ano. Essa dívida possui diversas nuances, as quais, se fossem abordadas neste estudo de caso, fugiriam do foco do mesmo. Portanto, para efeitos práticos, considerar-se-á como dívida pública tão somente a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi).

É de conhecimento geral que a dívida pública cresceu quase que exponencialmente nos últimos anos. Durante o intervalo de tempo abordado no presente trabalho, os principais motivos para esse aumento expressivo foram a elevação do déficit primário do setor público e o pagamento de elevados juros referentes ao refinanciamento da dívida pública, além da redução do ritmo de crescimento do PIB.

No que diz respeito ao montante gasto com o pagamento de juros, cabe ressaltar o processo de “rolagem” da dívida pública. Esse processo de endividamento ocorre, principalmente, por meio da emissão de títulos públicos. Tais títulos são instrumentos financeiros de renda fixa emitidos pelo Governo Federal para obtenção de recursos junto à

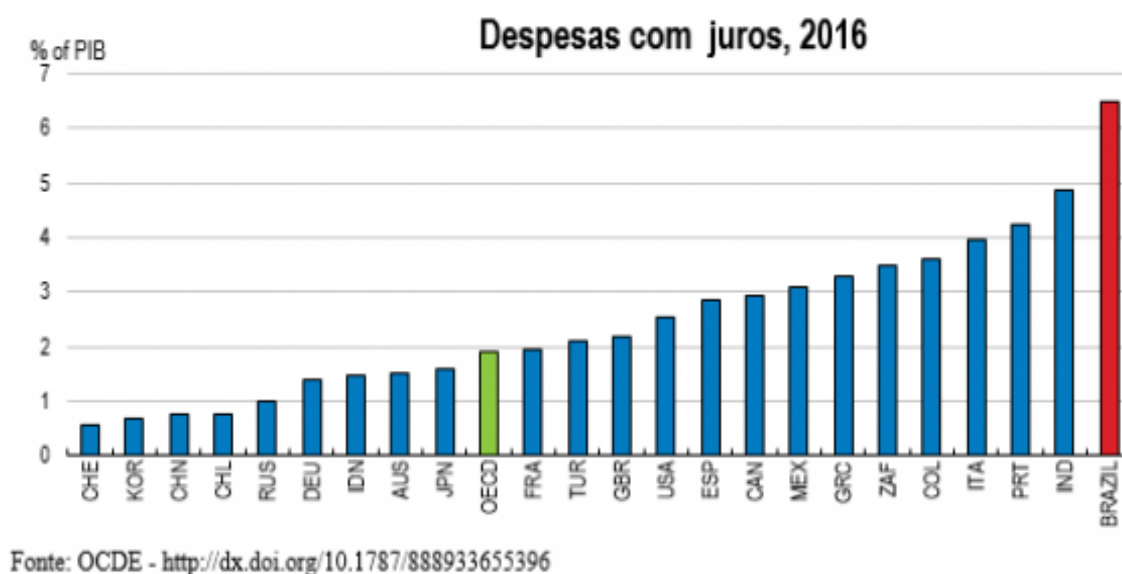
¹⁸ MARENCO, Daniel, **Dívida pública triplica em dez anos e chega a R\$ 5,3 trilhões**, Revista Online – O Globo, 29/03/2019, Disponível em: www.oglobo.globo.com/economia/divida-publica-triplica-em-dez-anos-chega-r-53-trilhoes-23559851 Acesso em: 28 Mai 2019

¹⁹ *Id. Ibid.*

sociedade, com o objetivo primordial de financiar suas despesas (principalmente no que diz se refere ao financiamento da própria dívida).²⁰

Na prática, quem investe em títulos da dívida pública por meio do Tesouro Direto se torna credor do Governo Federal. Em outras palavras: o investidor estará emprestando dinheiro ao Governo em troca de uma remuneração (juros), que varia de acordo com o prazo de resgate da aplicação.

É aí onde reside o problema: para remunerar esses investidores da dívida (constituídos tanto por pessoas físicas quanto por jurídicas), o Governo paga elevadíssimas taxas de juros, dentre as mais altas do planeta. Segundo relatório da OECD, o Brasil é o país que mais tem despesas com juros sobre o PIB, no mundo todo.²¹



Analisando os Orçamentos da União no intervalo de tempo em estudo, é possível verificar o impacto dos juros nas despesas pública.

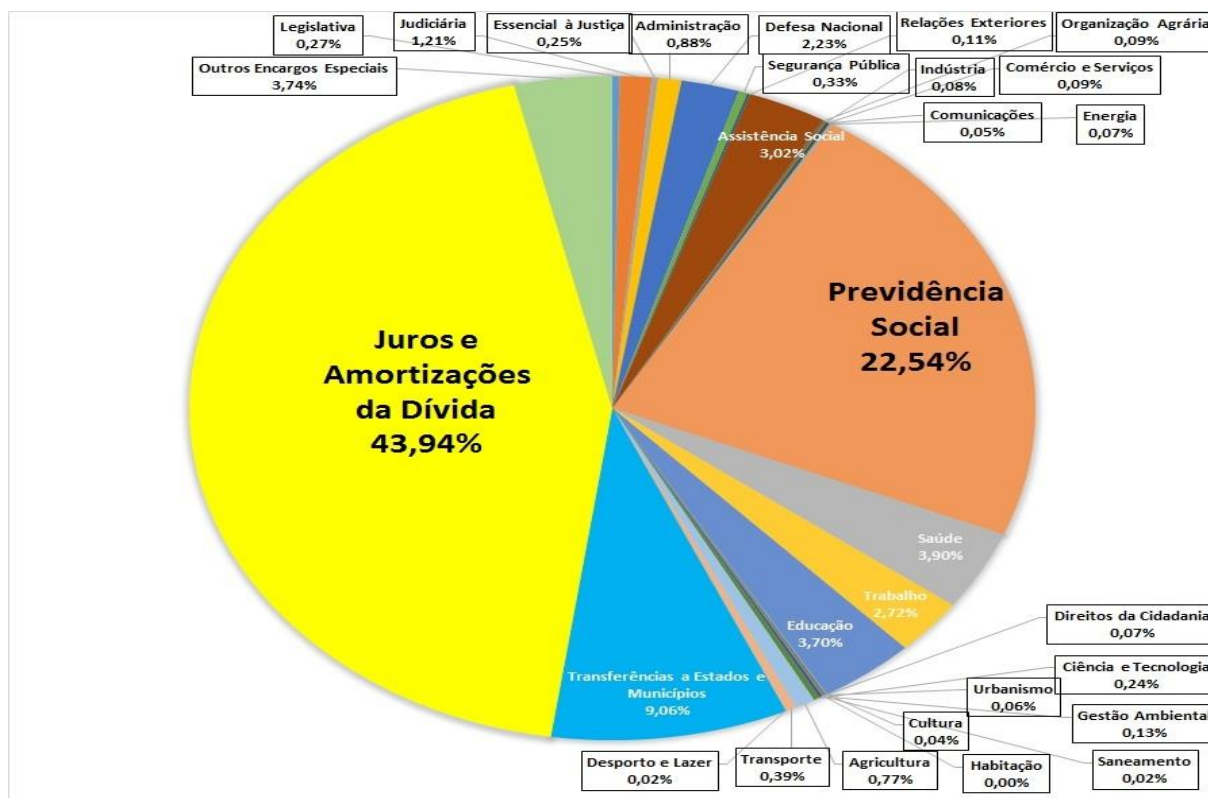
No Orçamento Fiscal de 2016, o valor total da despesa com amortização, juros e encargos da Dívida Pública Federal ficou estipulado estimado, para aquele ano, em R\$ 1,35 trilhão, a maior parte desse montante, equivalente a R\$ 885,0 bilhões, correspondia somente ao seu refinanciamento. Descontado esse valor, ainda restaram R\$ 463,9 bilhões, dos quais R\$

²⁰ **Tesouro Nacional.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2009/11/tesouro-nacional>

²¹ **OCDE. Relatórios Econômicos OCDE – Brasil.** Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>

304,1 bilhões estavam destinados para pagamento de juros e, R\$ 159,8 bilhões, à amortização da dívida.²²

Levando em consideração o que foi realmente gasto à título de pagamento de juros, em 2016, o montante foi de aproximadamente R\$ 407 bilhões. Tal quantia foi o equivalente a 6,5% do PIB do país.²³



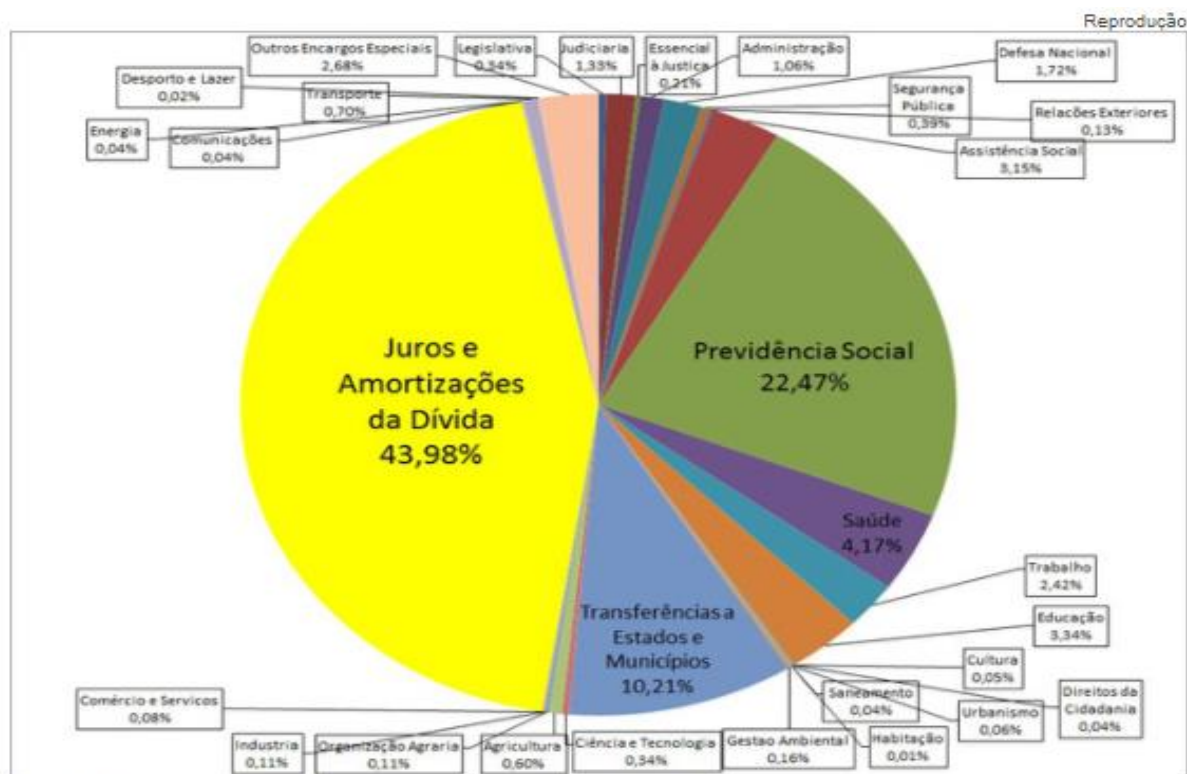
O gráfico acima, elaborado pela Auditoria Cidadã com base no projeto de orçamento de 2016, representa a divisão orçamentária para o referido ano fiscal.

Já no Orçamento Fiscal 2017, verifica-se que, decorridos somente um ano, o valor total da despesa com a Dívida Pública Federal aumentou significativamente. Para aquele ano, o montante foi de R\$ 1,722 trilhão, do qual a maior parte, equivalente a R\$ 946,4 bilhões, correspondia ao refinanciamento da dívida. Descontando esse valor, restavam ainda R\$ 775,9 bilhões, dos quais R\$ 339,1 bilhões estavam destinados ao pagamento de juros e, R\$ 436,8 bilhões, à amortização da dívida.²⁴

²² Brasil. **Orçamento Cidadão 2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/OrcamentoCidadao2016.pdf>

²³ O Globo. **Apesar de redução pelo segundo ano seguido, juros da dívida pública ficam em R\$ 400 bi em 2017**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/apesar-de-reducao-pelo-segundo-ano-seguido-juros-da-divida-publica-ficam-em-400-bi-em-2017-22349466>

²⁴ Brasil. **Orçamento Cidadão 2017**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/orcamentocidadao2017.pdf>



Reprodução de gráfico viral que circula na internet sobre gastos do governo federal

O gráfico acima, de autoria da pela Auditoria Cidadã, foi elaborado com base no projeto de orçamento do ano de 2017, e representa a divisão orçamentária para o referido ano fiscal.

Efetivamente, o total gasto com juros, em 2017, foi de R\$ 400,8 bilhões. Em relação ao PIB daquele ano, tal montante equivaleu a 6,11%.²⁵

Vale ressaltar que, segundo informações da Associação Auditoria Cidadã da Dívida, os valores contidos nas peças orçamentários os quais o Governo classifica como destinados ao refinanciamento ou à rolagem da dívida – e que, segundo economistas do próprio Governo, por serem apenas pagamento de amortizações (principal) da dívida por meio da emissão de novos títulos (nova dívida), não deveriam ser considerados custo para o país –, devem, sim, serem contabilizados, haja visto que a CPI da Dívida, realizada em 2009/2010, revelou que boa parte dessa “rolagem” contabilizada pelo Governo não representa pagamento de principal, mas sim, o pagamento de juros.²⁶

Ainda segundo a Associação, o mais grave é que o governo não divulga qual parte dos juros está sendo contabilizada como “amortização”, “refinanciamento”, ou “rolagem”, o que impede a transparência do verdadeiro custo do endividamento público brasileiro.

²⁵ *Ibidem*.

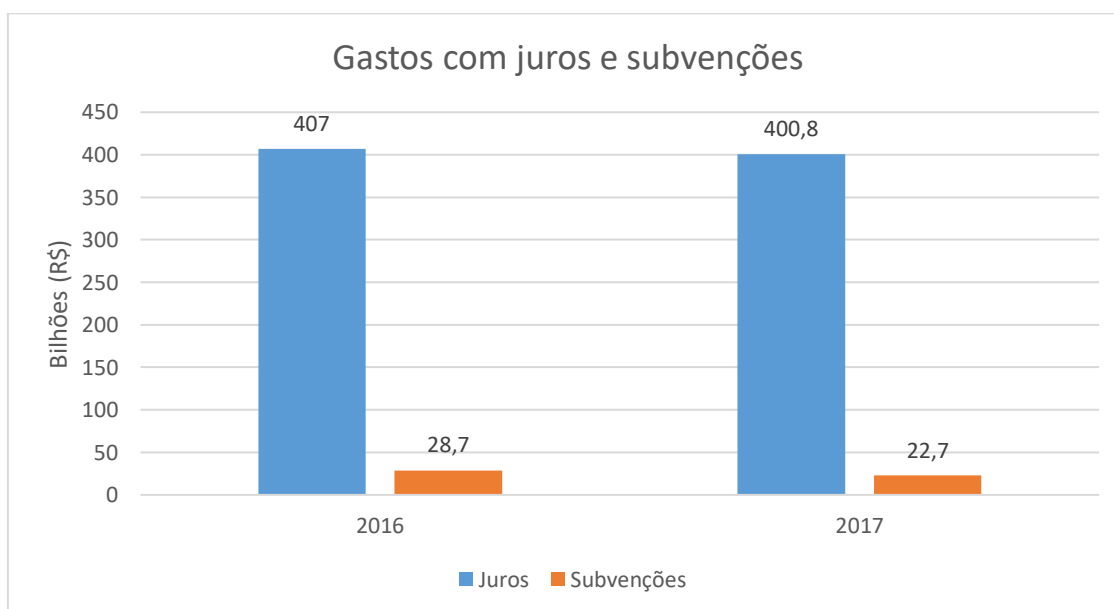
²⁶ Auditoria Cidadã da Dívida. **Mentiras e Verdade sobre a Dívida**. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida/>

Assim, na realidade, grande parte da chamada “rolagem” é, como já mencionado, pagamento de juros da dívida.

6 – COMPARATIVO DOS VALORES GASTOS COM SUBVENÇÕES ECONÔMICAS EM CONTRAPONTO ÀS DESPESAS COM JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA

Nos tópicos anteriores, buscou-se conceituar os benefícios financeiros denominados subvenções econômicas, sua natureza jurídica no Ordenamento brasileiro, bem como a influência das despesas dessa categoria no Orçamento da União.

Além disso, foram expostos os valores pagos pelo Governo no processo que é conhecido como “rolagem da dívida pública”, especificamente aqueles direcionados ao pagamento de juros aos detentores da dívida.



Verifica-se no gráfico acima que a diferença entre os valores gastos com juros da dívida pública e o montante destinado às subvenções econômicas é absurda. Isso deixa nítido o elevado impacto que a dívida pública gera no Orçamento, em contraste com decrescente investimento do Governo nas áreas beneficiadas com as subvenções econômicas.

7 - ESTUDO COMPARADO: BRASIL X EUA

7.1 - EUA: DESPESAS COM O PAGAMENTO DE JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA

Os Estados Unidos são um país que, assim como o nosso, tem gastado elevadas quantias de verbas públicas para o pagamento/manutenção de sua dívida pública. Atualmente, a dívida pública americana ultrapassa a marca dos 22 trilhões de dólares.²⁷

Durante o período em análise (2016 e 2017), a dívida pública dos Estados Unidos alcançou os valores de US\$ 19.573.444.713.936,79, no ano de 2016 e de US\$ 20.244.900.016.053,51, em 2017. Interessante notar a dívida pública americana nesses dois anos fiscais ultrapassou até mesmo o PIB daquele país, que foi de US\$ 18,707 trilhões, em 2016 e de US\$ 19,485 trilhões, no ano fiscal subsequente.²⁸

No que diz respeito aos valores desembolsados a título de juros para o pagamento de juros da dívida do setor público, os orçamentos fiscais previam gastos de US\$ 240 bilhões, em 2016, e de US\$ 263 bilhões, 2017. Contudo, números do Tesouro americano, levantados ao final dos anos fiscais demonstraram valores bem mais elevados: US\$ 432,6 bilhões, em 2016, e US\$ 402,4 bilhões, em 2017.²⁹

7.2 - EUA: GASTOS COM SUBVENÇÕES ECONÔMICAS

Antes de expor os valores, cabe ressaltar que, nos orçamentos disponibilizados pelo Governo dos EUA, os subsídios são demonstrados de maneira mais genérica e não tão especificados como acontece nas peças orçamentárias brasileiras. Portanto, a categoria mais próxima das subvenções econômicas encontrada nas pesquisas realizadas é a dos “subsídios econômicos”.

A cada ano, o governo federal dos EUA subsidia uma ampla gama de atividades econômicas que deseja promover. Os chamados subsídios econômicos (algo semelhante às nossas subvenções econômicas, como já mencionado) abarcam uma quantia significativa do orçamento norte americano.

Durante os anos fiscais de 2016 e 2017, o governo dos Estados Unidos gastou mais de 40 bilhões de dólares em subsídios econômicos. Em 2016, o montante foi de US\$ 21 bilhões e, em 2017, US\$ 20 bilhões. Ordinariamente, os setores que mais recebem esses benefícios financeiros são o agrícola, o petrolífero, do etanol, exportação e o habitacional.³⁰

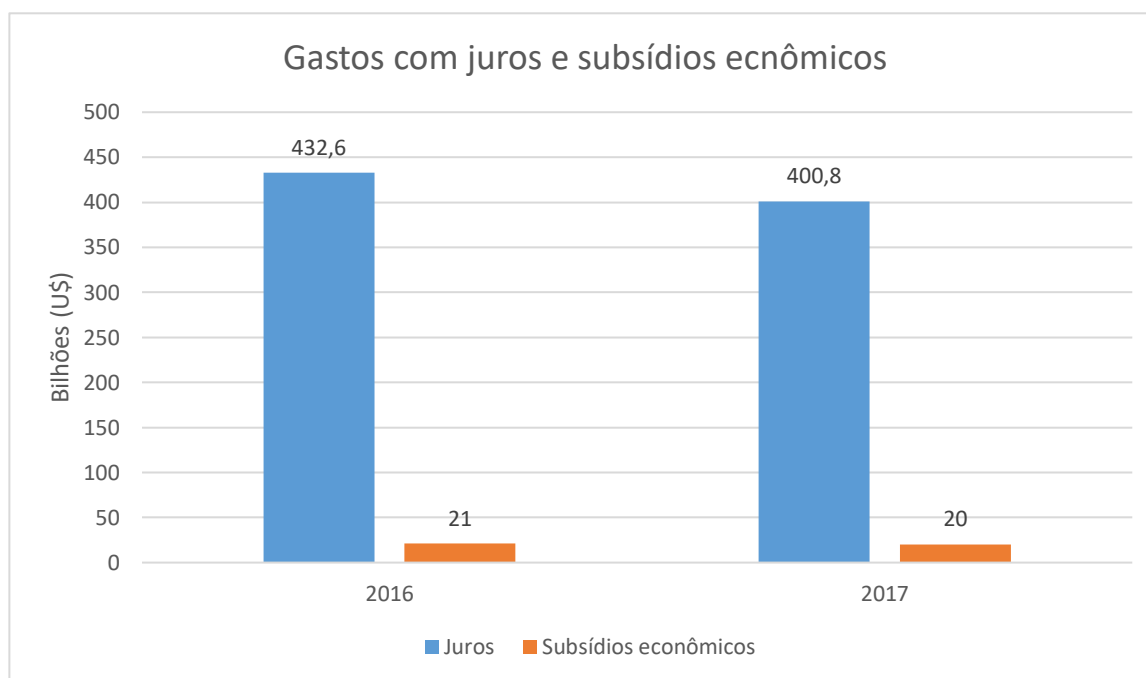
²⁷ EUA. **The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029**. Disponível: <https://www.cbo.gov/system/files/2019-03/54918-Outlook-3.pdf>

²⁸ EUA. **Interest Expense on the Debt Outstanding**. Disponível em: https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/ir/ir_expense.htm

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ The Balance. **Government Subsidies (Farm, Oil, Export, Etc)**. Disponível em: <https://www.thebalance.com/government-subsidies-definition-farm-oil-export-etc-3305788>

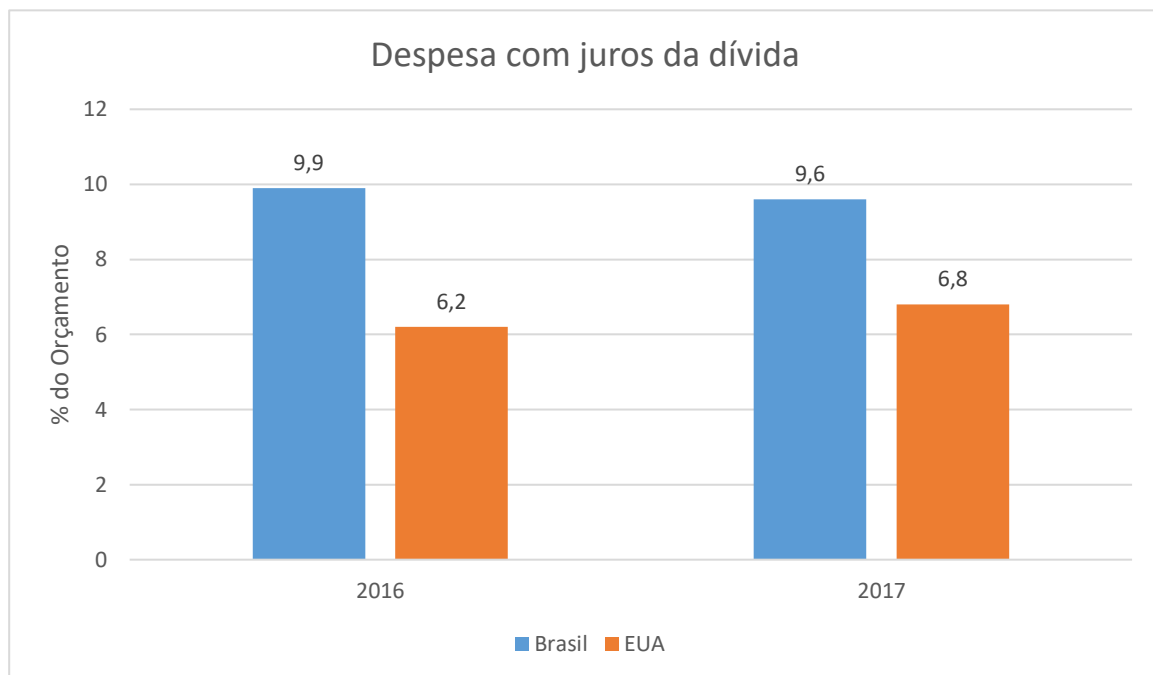
7.3 - EUA: SUBSÍDIOS ECONÔMICOS X DESPESAS COM JUROS



Percebe-se pelo gráfico acima que, assim como ocorre em nosso país, o Orçamento do Governo dos EUA reserva uma fatia bem gorda para o pagamento de juros incidentes sobre a dívida pública. Existe um verdadeiro abismo entre os gastos com juros e as despesas com os subsídios destinados aos mais diversos setores da economia americana.

7.4 - COMPARATIVO BRASIL X EUA: GASTOS COM JUROS

Obviamente, não faz sentido algum comparar os gastos (de qualquer natureza), entre Brasil e EUA, utilizando-se como parâmetros valores reais, haja vista a diferença cambial entre suas moedas e, principalmente, a diferença orçamentária absurda entre os dois países. Contudo, é possível realizar-se uma comparação entre os valores gastos com juros da dívida, bem como aqueles relacionados às subvenções econômicas, levando-se em consideração os percentuais que tais despesas ocuparam nos orçamentos desses países.

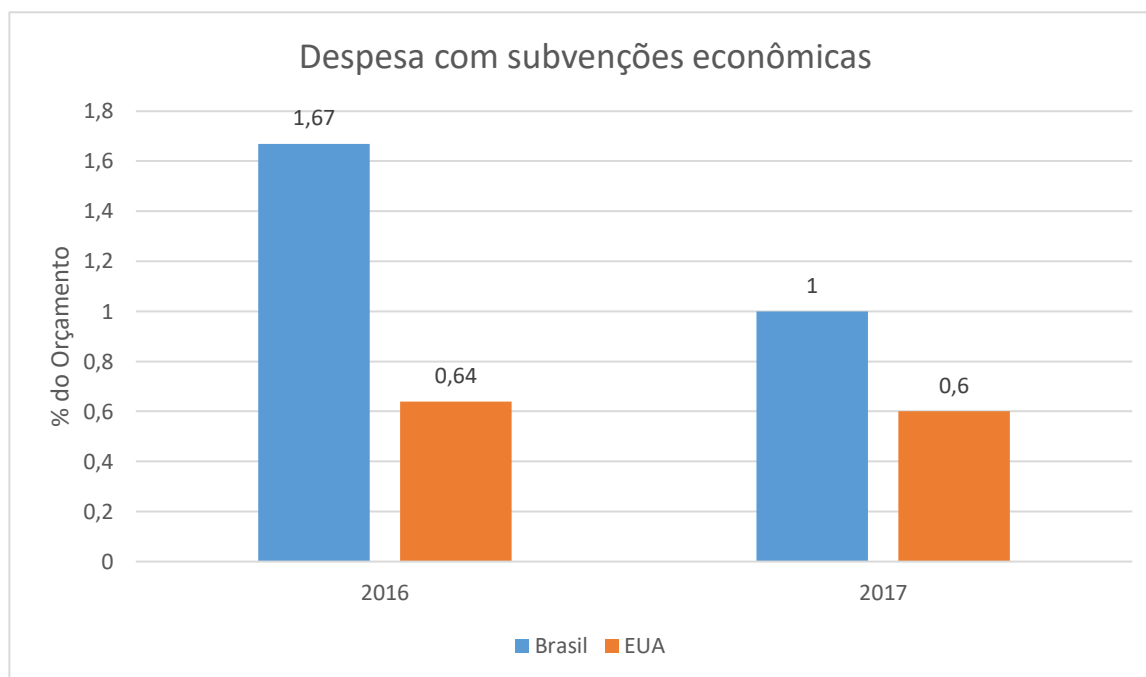


O gráfico revela que, no período comparado, os EUA destinaram, proporcionalmente, menos verbas federais para o pagamento de juros aos detentores da dívida pública. Tais resultados podem levar a conclusão de que o Governo americano consegue gerenciar melhor sua dívida pública, em comparação com o Brasil. Contudo, apesar de os EUA gastarem menos (proporcionalmente) com juros, como já mencionado, a dívida pública desse país cresce a cada ano, a ponto de atualmente já estar superando o próprio PIB americano.³¹

Além disso, é preocupante o fato de o Orçamento do Brasil ter tido, no período analisado, quase 10% do montante de seu orçamento destinado ao pagamento de juros da dívida. A situação é ainda pior se considerarmos os valores destinados aos processos de amortização e rolagem da dívida, como já demonstrado anteriormente.

³¹ Apesar de ter um menor percentual do orçamento destinado aos juros, a dívida dos EUA cresceu num ritmo bem mais acelerado que a dívida brasileira. Isso ocorreu pelo fato de os gastos públicos americanos terem disparado, ao passo que a receita despencava. Fonte: The Balance. Interest on the National Debt and How It Affects You. Disponível em: <https://www.thebalance.com/interest-on-the-national-debt-4119024>.

7.4 - COMPARATIVO BRASIL X EUA: GASTOS COM SUBVENÇÕES ECONÔMICAS



No que tange os gastos com subvenções econômicas (Brasil) e subsídios econômicos (USA), percebe-se o baixo investimento nesses benefícios financeiros, por parte de ambos os países. Além disso, verifica-se que, mesmo já ocupando um percentual baixo nos orçamentos dos dois países, os índices ainda mostraram baixa no período analisado, especialmente no Brasil – reflexo da política de cortes de subsídios do Governo Federal do Brasil.

CONCLUSÃO

Primeiramente, cabe aqui realizar uma análise do que realmente se trata o instituto financeiro da subvenção econômica, análise essa que só é possível de se realizar se levarmos em consideração não só os valores gastos nesses benefícios durante os anos, mas também quais áreas foram mais beneficiadas e, principalmente, os interesses políticos em jogo durante o período analisado.

O grande fato, aqui constatado, é que o Brasil vem passando por mudanças políticas profundas, que ultrapassam o campo ideológico e acabam por atingir toda a esfera operacional do governo.

Em 2016, primeiro ano analisado neste estudo, o exercício financeiro teve início com a presidente Dilma Rousseff (PT) à frente do executivo federal, enquanto em 2017, quem comandava o governo brasileiro era Michel Temer (MDB).

Com efeito, num intervalo de apenas dois anos, o país foi comandado por dois governos completamente diferentes, seja na seara ideológica, seja no campo prático.

Tal distinção governamental pôde ser percebida quando analisadas as despesas a título de subvenções econômicas nos dois anos em comento, denotando-se que não foram apenas as quantias gastas que variaram de um ano para o outro, mas também as principais áreas alcançadas pelos benefícios.

Toda essa variação demonstra que as subvenções econômicas são, sem sombra de dúvidas, um instituto de cunho predominantemente político, e não técnico (como, de fato, deveria ser), porquanto seu uso varia de acordo com as preferências do grupo político que detém o poder.

Dito isso, podemos passar à questão da dívida pública. Diante de todo o exposto, é perceptível o fato de que o problema do endividamento público não é exclusividade do governo brasileiro, sendo, inclusive, mais acentuado em países como os Estados Unidos. Justamente em decorrência desse fenômeno, explícita é a atual tendência dos governos – neste caso específico, do brasileiro e do americano – em preferir pagar os juros e encargos de suas dívidas públicas, por meio do processo de rolagem, em detrimento dos investimentos realizados nas áreas beneficiadas pelas subvenções econômicas.

Por fim, cumpre ressaltar que, apesar de consumirem percentual ínfimo no orçamento dos países analisados, as subvenções econômicas – ao contrário do que acontece com a dívida pública que, como demonstrou-se no caso do Brasil, consome quase metade do orçamento anual – apresentaram considerável redução nos investimentos públicos. No que tange o Brasil, o principal argumento do Governo para essa diminuição é que os subsídios, de maneira geral, têm grande impacto fiscal e ocasionam severa deterioração nas contas públicas, justificativa essa que, apesar de não ser falsa, não se mostra como uma alternativa razoável para a situação deficitária do país, haja vista que outras medidas, no tocante à diminuição dos valores gastos com o processo de endividamento estatal (auditoria da dívida pública, por exemplo), indubitavelmente, mostrar-se-iam muitas mais eficazes na conjuntura atual da nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auditoria Cidadã da Dívida. **Mentiras e Verdade sobre a Dívida**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida/>

BRAGA, Jose Edival Vale, **Orçamento na Constituição Federal de 1988**, 22 Mar 2019, Notas de Aula.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____. **Lei do Orçamento Público. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**.

_____. **Orçamento Cidadão 2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/OrçamentoCidadao2016.pdf>.

_____. **Orçamento Cidadão 2017**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/orcamentocidadao2017.pdf>.

CORREIA, Marcelo, **União gastou R\$ 314,2 bi com subsídios em 2018**, Revista Online – O GLOBO Economia, Disponível em: www.oglobo.globo.com/economia/uniao-gastou-3142-bi-com-subsideos-em-2018-23615451 Acesso em 25 Mai 2019.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, **Orçamento Público – Conceitos Básicos**, Brasília, 2014 Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf> Acesso em: 20 Mai 2019.

_____, **As Subvenções no Direito Brasileiro**, Brasília, 2016 Disponível em: http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/04/AS_SUBVEN%C3%87%C3%95ES_NO_DIREITO_BRASILEIRO_.pdf Acesso em: 22 Mai 2019.

EUA. **Interest Expense on the Debt Outstanding**. Disponível em: https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/ir/ir_expense.htm.

_____. **The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029**. Disponível: <https://www.cbo.gov/system/files/2019-03/54918-Outlook-3.pdf>.

LIMA, Luciano Aparecido, **Subvenções Econômicas e Sociais**, Revista Online, 2018, Disponível em: <http://www.pauliniavip.com.br/colunistas/2563-subvencoes-economicas-e-sociais> Acesso em 22 Mai 2019.

MARENCO, Daniel, **Dívida pública triplica em dez anos e chega a R\$ 5,3 trilhões**, Revista Online – O Globo, 29/03/2019, Disponível em: www.oglobo.globo.com/economia/divida-publica-triplica-em-dez-anos-chega-r-53-trilhoes-23559851 Acesso em: 28 Mai 2019.

MARTELLO, Alexandro, **Dívida pública pode chegar a R\$ 4,3 trilhões em 2019, diz Tesouro Nacional**, Jornal Online – G1, 28/01/2019 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/28/divida-publica-pode-chegar-a-r-43-trilhoes-em-2019-diz-tesouro-nacional.ghtml> Acesso em: 28 Mai 2019.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE – Brasil**. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>.

O Globo. **Apesar de redução pelo segundo ano seguido, juros da dívida pública ficam em R\$ 400 bi em 2017.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/apesar-de-reducao-pelo-segundo-ano-seguido-juros-da-divida-publica-ficam-em-400-bi-em-2017-22349466>.

PEIXOTO, Alice Emmanuele Teixeira, **Orçamento Público: entenda como são definidos**, Revista Online- Politize, Disponível em: <https://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/> Acesso em: 20 Mai 2019.

PIMENTA, José Roberto Oliveira, **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros Editores, 2006.

The Balance. **Government Subsidies (Farm, Oil, Export, Etc).** Disponível em: <https://www.thebalance.com/government-subsidies-definition-farm-oil-export-etc-3305788>.

The Balance. Interest on the National Debt and How It Affects You. Disponível em: <https://www.thebalance.com/interest-on-the-national-debt-4119024>.