

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS

## DÍVIDA PÚBLICA

Dívida Fundada e Dívida Flutuante dos Estados, do Distrito Federal e dos  
Municípios, resultantes de operações de Crédito.

JORGE JOSÉ VIEIRA DA SILVA  
ANDRÉ UMBERTO BONADIE MARQUES

SALVADOR - BAHIA  
2002

Faculdade de Ciências Contábeis - UFBA  
Biblioteca

N.º \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

*Tombamento Patrimonial*

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICA

## **DÍVIDA PÚBLICA**

Dívida Fundada e Dívida Flutuante dos Estado, do Distrito Federal e dos  
Municípios, resultantes de Operações de Crédito

Monografia apresentada no curso de pós  
Graduação em Finanças Pública da  
Faculdade de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal da Bahia em  
Convênio com a Secretaria da Fazenda  
com requisito parcial para obtenção do  
título de pós-graduação em Finanças  
Públicas

Orientador: Prof. João Vicente Costa Neto

SALVADOR – BAHIA  
2002

**Os homens públicos não se podem furtar à  
evidência de sua responsabilidade. Nas situações  
inferiores há desvios por onde certas culpas se  
podem esgueirar e esconder ; nas situações  
superiores, porém, a responsabilidade irradia e se  
impõe em toda a sua evidência.**

**Rui Barbosa**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por ser a luz guia e fonte de energia e sabedoria em todo o meu carinho.

A realização deste trabalho contou com a colaboração fundamental de algumas pessoas e instituições relacionadas abaixo, as quais tenho profunda gratidão.

- Ao Prof. Dr. João Vicente Costa Neto, pela orientação, pelo profissionalismo, paciência, apoio e amizade.
- Ao Secretario da Fazenda Dr. Albérico Mascarenhas.
- A Secretaria da Fazenda, a sua Diretoria de Recursos Humanos, pela oportunidade de participação no Curso.
- A Universidade Federal da Bahia, em especial a Coordenação de Cursos de Especialização, por viabilizar a execução deste trabalho.
- Aos professores e funcionários da Faculdade de Ciências Econômicas, pelas orientações e a atenção a nós dispensada.
- A meus pais e minha família pela força e compreensão.

## RESUMO

Este trabalho procurou enfocar as limitações estabelecidas e propostas para o endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tomados no sentido amplo de ente da Federação.

Foram levantadas as normas constitucionais que regem a matéria, bem como os dispositivos estabelecidos pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, da Resolução 78, de 1º de julho de 1998, da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, que agregou algumas inovações ao tema, introduzindo e ampliando conceitos e trazendo sanções institucionais e a obrigatoriedade da transparência, e a Mensagem 154, de 2000, na qual o Presidente da República propõe ao Senado Federal uma nova resolução sobre o endividamento público, de acordo com o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abordamos também os efeitos econômicos da Dívida Pública Brasileira e sua evolução desde o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956 – 1961).

Este trabalho serve de reflexão para a população brasileira, do aumento inédito dos níveis de endividamento, chegando a atingir a 55% do PIB.

## SUMÁRIO

Páginas

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	i
<b>RESUMO</b> .....	ii
<b>1 - INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2 – DÍVIDA PÚBLICA</b>	
2.1 Conceito.....	4
2.2 Classificação da Dívida.....	5
2.2.1 – Dívida Fundada.....	5.
2.2.2– Dívida Flutuante.....	11
<b>3 – LEGISLAÇÃO</b>	
3.1 – Constituição Federal.....	16
3.2 – Lei Federal 4.320 / 64.....	18
3.3 – Resolução 78/98 do Senado Federal.....	19
3.4 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	26
<b>4 – PROPOSTA DE MENSAGEM 154 / 2000</b>	
4.1 – Limites e Concessões de Garantias.....	34
4.2 – Resultado Primário.....	39
4.3 – Resultado Nominal.....	40
<b>5 – DÍVIDA PÚBLICA E FINANÇAS PÚBLICAS</b>	
5.1 - Efeitos Econômicos da Dívida pública.....	41
5.2 - Teoria Convencional da Dívida Pública.....	42
5.3 - Evolução da Dívida Pública.....	43
<b>6 – COMENTARIOS</b> .....	48
<b>7 -CONCLUSÃO</b> .....	57
<b>8 -REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	58

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de pesquisa de análise teórica da Dívida Pública, independente de ser interna ou externa, consolidada ou fluutuante, é um montante de obrigações contraídas, com prazos de vencimentos definidos que devem ser honrados. Para honrar esses compromissos é preciso que recursos sejam provisionados nas rubricas orçamentárias próprias e alocadas no fluxo de caixa para atender os pagamentos. Portanto, para verificar a possibilidade de endividamento da União, Estados e Municípios é preciso que seja analisada a dívida como um todo, em relação à situação financeira real do pretendente.

A dívida pública é necessária como uma complementação aos recursos orçamentários para atender a, cada vez mais crescente, demanda por serviços públicos. Cabe ao governo, como principal agente promotor do bem estar social dos cidadãos, a tarefa de investir em serviços públicos essenciais à população. Os recursos necessários para financiar esses investimentos são vultosos e as receitas orçamentárias não são suficientes para atendê-los. Além do mais, o investimento em serviços públicos não têm retorno financeiro direto, nem se verifica a curto ou médio prazo.

Os recursos gastos com saúde, por exemplo, têm seu retorno à medida que se tem uma população mais sadia e, conseqüentemente, mais disposta para o trabalho e menos exigente em novos investimentos em ações corretivas, passando à ação preventiva. Os gastos com a construção de uma escola, outro exemplo, não param quando ela é posta a funcionar. A partir daí, passam-se a aplicar recursos na manutenção da escola, aumentando a despesa pública.

Por outro lado, com a diversificação de suas funções, o setor público descentralizou suas atividades, passando a investir no desenvolvimento de infra-estrutura econômica e social, através de empresas estatais.

Como os recursos são limitados, os governos precisam aperfeiçoar seus sistemas fiscais, aumentando suas receitas e, conseqüentemente, deixando de utilizar tudo quanto possível de

recursos originários do endividamento público. Não obstante se o governo não conseguir financiar os seus gastos com a arrecadação própria, receitas e transferências, conseqüentemente corre para o processo de endividamento do setor público para que haja investimento.

Porém, como as operações de crédito são imprescindíveis aos tesouros federal, estadual e municipal, surge também a necessidade de controle da sociedade, para evitar que a dívida pública chegue a níveis tais que, ao invés de ser uma solução, passe a se constituir em mais um problema.

A sociedade, que paga os empréstimos, cobra do governo a realização de um grande debate nacional, para que se tenha consciência de sua origem e dos “benefícios” que trouxe a ela, percebem que qualquer movimento de discussão desse assunto representa um questionamento à política em andamento, assim como também percebe qualquer discussão que possa envolver a sociedade como um todo, não interessa a essa minoria. A proposta de realização de um plebiscito representa um grande avanço, exatamente por que pode envolver toda a sociedade no debate, que na verdade é muito maior do que a discussão da dívida, tratar-se de discutir a cidadania. Independentemente da importância do tema, a participação da sociedade é que está em jogo e nesse sentido fica patente o que as elites pensam da ação do homem no sentido de respeitar as leis do Estado e em hipótese alguma participar, discutir, opinar.

Lei de Responsabilidade Fiscal: transparências e responsabilidade. Estes são os pilares básicos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como todo modelo eficiente, a lei se baseia em um princípio simples e exige apenas a utilização das operações de soma e subtração para ser aplicada, basta não gastar mais do que se arrecada.

Instalada como um código de conduta para os governantes e administradores públicos, seu objetivo maior é a busca e a manutenção do equilíbrio das contas públicas em todos os níveis de governo e ao alcance dos três poderes.

Grande ênfase é concedida para o estabelecimento de limites e o controle com endividamento, despesas de pessoal, restos a pagar e preservação do patrimônio público.

A lei traz também novos parâmetros. Os gastos decorrentes de uma administração governamental passarão a ser avaliados não mais pela quantidade, mas pela qualidade do gasto: a obediência aos limites, o equilíbrio das contas, a aplicação correta dos recursos, os custos envolvidos e a transparência na execução das despesas.

Os princípios da lei são observados pelos países considerados economicamente mais amadurecidos quanto às formas de proceder para boa gestão dos recursos públicos e tomados como referências de civilidade pela comunidade internacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, além de fixar limites para o endividamento, para as despesas de pessoal, condições para a renúncia de receita e para a criação de despesas de caráter continuado, indica caminhos que devem ser trilhados para a consecução de uma gestão saudável e para a correção de desvios. Mais importante que a fixação dos parâmetros a serem respeitados é a indicação das providências que devem ser adotadas caso haja indícios de que as metas podem não ser atingidos. Este é o ponto mais inovador desta Lei.

### **Objetivos do Estudo**

Nessa perspectiva o trabalho tem como objetivo analisar as modalidades de endividamento público no Brasil com enfoque à sua dimensão conceitual, sua funcionalidade, aplicação, controle, seu ordenamento legal e seu trabalho no campo das Finanças Públicas, sob o aspecto orçamentário, financeiro, patrimonial.

## **Metodologia**

A monografia de análise teórica é uma demonstração simples da organização de idéias, originadas de bibliografia de autores consagrados que escrevem sobre um determinado tema.

Este tipo de monografia pode ser desenvolvida como uma análise crítica ou comparativa de uma teoria ou modelo, a partir de um esquema conceitual bem definido, já existente. Para este tipo de monografia sugere-se a seguinte metodologia:

- Escolha do assunto
- Bibliografia pertinente ao tema escolhido
- Fundamentação teórica
- Análise e interpretação das informações
- Conclusões e resultado

Enfim a monografia de análise de teoria tem como proposta exprimir um conceito sobre o estudo/análise em torno de um tema específico já existente.

## **2. DÍVIDA PÚBLICA**

### **2.1 - Conceito**

Dívida pública é o resultado das operações de crédito realizadas pelos órgãos do setor público com o objetivo de antecipar a receita orçamentária ou atender a desequilíbrios orçamentários e a financiamento de obras e serviços públicos. Tem também objetivos de política monetária (Rezende, 1983,264).

Operação de crédito, compromisso financeiro assumido em razão de mutuo abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras

Operações assemelhadas, inclusive com uso de derivativos financeiros. Equipara-se, ainda, à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16 da lei complementar n.º 101/2000.

Financiamento ou empréstimo é a emissão ou aceite de títulos da dívida pública e a celebração de contratos que fixem valores mutuados ou financiados, ou prazos, ou valores de desembolso ou amortização, bem como seus adiantamentos que elevem tais valores ou modifiquem tais prazos, a assunção de obrigações decorrentes da celebração de convênios para a aquisição de bens ou serviços no País ou no Exterior (Resolução n.º 78/98 do Senado Federal).

## **2.2 - CLASSIFICAÇÃO DA DÍVIDA**

- **Dívida Fundada ou Consolidada**
- **Dívida flutuante**

### **2.2.1 - Fundada ou Consolidada (interna ou externa)**

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, de precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houver sido incluídos e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento e deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (Lei Complementar n.º 101/2000).

**Divida Pública e Endividamento:** O controle da dívida pública e do endividamento é um dos tópicos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, embora não seja novidade na Administração Pública, posto que a Resolução n.º 78/98 do Senado Federal dispõem sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites, condições de autorização, etc. regulamentando as disposições dos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, a lei acrescenta novas regras para contratação de operações de crédito, inclusive de antecipação de receita. Lista ainda as operações que estão vedadas ao setor público e, principalmente estabelece condições para a reconstrução da dívida aos seus limites, quando ocorre excessos, e as penalidades a que o ente ficara sujeito caso não adote as providências para correção dos desvios.

Duas inovações importantes são introduzidas no conceito de endividamento público:

1. Inclusão como dívida consolidada de operações de crédito de prazo inferior a 12 meses, cujas receitas tenham constado no orçamento.(art. 29, § 3º da LRF).
2. Inclusão como dívida consolidada dos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos. (art. 30, § 7º da LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal incorpora, em seu teor, o princípio conhecido como Regra de Ouro, previsto no texto da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder legislativo por maioria absoluta ( art.167,III). Por este comando constitucional, tem-se que:

O montante das operações de crédito realizadas em cada exercício fica limitado ao montante das despesas de capital, ou seja, todos os recursos originários de operações de crédito devem

ser destinados a investimentos, sendo vedada a contratação de empréstimos para cobertura de despesas de custeio.

Embora não sendo nova, posto que consta na Constituição Federal a LRF deu maior ênfase a esta regra, exigindo seu acompanhamento e sua demonstração.

Excetua-se dessa regra as operações destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal.

Os limites do endividamento público serão fixados pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República (art.30 da LRF ) .(parâmetros gestão fiscal, 2001,53-54)

Limites da Dívida Pública: O quadro a seguir demonstra os limites propostos pelo Poder Executivo e aprovados pelo Senado Federal.

ITENS	ESTADOS	MUNICIPIOS
Montante total da dívida	2,0 vezes a RCL	1,2 vezes a RCL
Operações de crédito realizadas em cada exercício	16% vezes do RCL	16% vezes do RCL
Montante das garantias prestadas	22% da RCL	22% da RCL
Comprometimento anual com amortização, juros e encargos	11,5% da RCL	11,5% da RCL
Saldo devedor de operações de ARO	7% da RCL	7% da RCL

Regra de transição – O eventual excesso apurado no último quadrimestre do ano da publicação da resolução do Senado federal deverá ser resolvido, no mínimo, à proporção de um quinze avos a cada exercício financeiro, de modo que, no final do décimo quinto exercício financeiro, contando a partir do encerramento do ano de publicação da resolução, o montante da dívida esteja enquadrado no limite fixado. O limite a ser observado quadrimestralmente corresponderá à diferença entre o montante apurado no último quadrimestre do ano de publicação da resolução do Senado Federal e a redução citada acima.

Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores aos que vierem a ser estabelecidos

pelo Senado Federal. (art.60 da LRF) (Parâmetros gestão fiscal, 2001, 54-55).

Recondução da dívida ao limite: Se a dívida consolidada de um ente da federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o termino dos três subseqüente, reduzindo o excedente em pelo menos 25% do primeiro. (art.31 da LRF).

Enquanto perdurar o excesso, o ente federado:

Estará proibido de realizar qualquer operação de crédito, inclusive por antecipação de receita. Obterá resultado primário positivo em montante necessário a recondução da dívida ao limite, acionando inclusive, o mecanismo de limitação de empenho, que deve estar previsto na LDO. Caso o excesso de endividamento não seja eliminado no prazo estabelecido acima, o ente federado ficará impedido de receber transferências voluntárias.

O Ministério da Fazenda divulgará mensalmente a relação dos entes federados que tenham ultrapassado os limites de endividamento.( Parâmetros gestão fiscal, 2001, 55)

Operações de Créditos: A contratação de operação de crédito será precedida de pedido do ente interessado, fundamentado em pareceres técnicos e jurídicos que demonstrem a relação custo – benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: (art. 32 da LRF).

- existência de prévia e expressa autorização para contratação, no texto da Lei Orçamentaria, em créditos adicionais ou lei específica;
- inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- autorização específica do Senado federal, quando se tratar de operações de crédito externa;

- atendimento do disposto no inciso III do art.167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa;
- observância das demais restrições estabelecidas na LRF

As instituições financeiras, ao efetuar operações de crédito com entes federados, deverão exigir a comprovação de que a operação atenda às condições da LRF.

Operações realizadas de forma irregular serão consideradas nulas e serão canceladas, mediante a devolução do principal, sem qualquer acréscimo de juros e demais encargos financeiros. (art.33 § 1º da LRF). (parâmetros gestão fiscal, 2001, 55-56).

Vedações: São vedadas as seguintes operações de crédito ou aquelas a elas equiparadas (art. 36 e 37 da LRF).

- operações de crédito entre entes da federação, diretamente ou por intermedio de fundos, autarquias, fundações ou empresas estatal dependente e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- operações de crédito destinadas a financiar despesas de custeio;
- refinanciamento de dividas não contraídas com a própria instituição cedente;
- entre instituição financeira estatal e o ente que a controle;
- captação de recursos a titulo de antecipação de receita cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- recebimento antecipado de valores de empresas controlado pelo ente.
- assunção direta de compromisso, mediante emissão de aceite ou aval de titulo, com fornecedor de bens, mercadorias e serviços;

- assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária;

Garantias e contrapartida: Os entes federados podem conceder garantias em operações de crédito. Para tanto, devem ser observadas as normas aplicáveis à contratação de operações de crédito prevista no art.32 da LRF, os limites estabelecidos pelo Senado Federal e outros requisitos necessários para a concessão de garantias, tais como : (art.40 da LRF)

- oferecimento pelo beneficiário de contragarantia em valor igual ou superior ao montante afiançado;
- o beneficiário deve estar adimplente relativamente às suas obrigações junto ao ente garantidor;
- se a garantia for concedida a outro ente federado, a contragarantia poderá ser a vinculação de receitas tributárias ou de transferências constitucionais;
- a união só garantira operações junto a organismos financeiros internacionais para os entes que oferecerem contragarantias e atenderem às exigências para o recebimento de transferências voluntárias;

Oportuno observar que a aceitação de garantias, ainda que dispostas como de igual valor ou superior, mas sem possibilidade de execução, é desprovida de valor e, como tal, caracterizada como garantia graciosa.

É importante notar que as garantias prestadas integram o montante da dívida consolidada do ente para efeito do cálculo do limite de endividamento. Como normalmente não são consignadas dotações orçamentárias para pagamento de parcelas exigíveis no caso de eventual inadimplência do beneficiário, o montante das garantias prestadas deve constar no anexo de riscos fiscais com indicação das providências a serem adotadas, caso o ente venha a ser chamado a honrar a garantia.

Entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, exceto instituições financeiras, estão proibidas de conceder garantias, ainda que com recursos de fundos.(Parâmetros gestão fiscal, 2001, 56-58).

### **2.2.2 - Dívida Flutuante**

Também chamada Administrativa ou não Consolidada é aquela que o Tesouro contrai por breve ou indeterminado período de tempo, quer para atender a eventuais insuficiências de caixa, quer como administrador dos bens e valores de terceiros.

As insuficiências de caixa decorrem, geralmente, da falta de coincidência entre a arrecadação da receita e a realização da despesa. Caracteriza-se, assim, a dívida flutuante por indicar débitos de curto prazo, que variam constantemente de valor e cujo pagamento, geralmente, é feito por resgate e independentemente de autorização legislativa, por corresponderem e advirem de compromissos assumidos por prazo inferior a doze meses. De certa forma, são os mesmos compromissos assumidos em vista da condição de depositário, que o poder público exerce, como sejam: os depósitos de caução, fianças, consignações, etc., além dos Restos a Pagar ( saldo de despesa orçamentária do exercício anterior, não paga ) e dos Débitos de Tesouraria (operações de crédito por antecipação da receita), que são considerados receita extra-orçamentária por ocasião de seu recebimento e que constituem a dívida flutuante, enquanto não liquidada ou não devolvida e, por ocasião de sua devolução ou pagamento, é processada como despesa extra-orçamentária, pois independe de autorização legislativa, para tanto.

Sob o aspecto legal a dívida flutuante compreende:

- 1 – os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- 2 – os serviços da dívida a pagar;
- 3 – os depósitos (de terceiros), inclusive consignações em folha;
- 4- os débitos de tesouraria; (kohama, 1991, 158-159)

## **Restos a Pagar:**

São as despesas empenhadas, pendentes de pagamento na data de encerramento do exercício financeiro, inscrito contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente. De acordo com a Lei n.º 4.320/64, artigo 36, e o Decreto n.º 93.872/86, artigo 67, “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas “. Diz-se que a despesa está processada quando já transcorrem os estágios da liquidação.(Pisticelli , 1995, 159).

É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. ( Lei Complementar n.º 101/2000. )

A inscrição em Restos a Pagar é feita na data do encerramento do exercício financeiro de emissão de nota de empenho, através de registros contábeis; nessa mesma data, processa-se também a baixa da inscrição feita no encerramento do exercício anterior. A inscrição feita terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente, período no qual o credor deverá habilitar-se ao recebimento do que lhe é devido. É vedada a reinscrição. Não raras vezes ocorre que o pagamento só vem a ser reclamado após o cancelamento da inscrição; nestes casos, reconhecido o direito do credor, o pagamento deverá ser efetuado à conta do orçamento vigente na rubrica Despesas de Exercício Anteriores, o que é bem diferente da situação que se está examinando, pois, quando há inscrição em Restos a Pagar, a despesa corre à conta do orçamento em que estava autorizada; no exercício do pagamento o desembolso afetará apenas o fluxo de recursos financeiros do Tesouro.

A prescrição relativa ao direito do credor ocorre em cinco anos, contado a partir da data da inscrição, excetuando-se os casos em que haja interrupções decorrentes de atos judiciais. Conclui-se, por conseguinte, que toda a despesa empenhada e liquidada e passível de inscrição em restos a pagar, bem como as não liquidadas, desde que nas condições do artigo 35 do Decreto n.º 93.872/86. Restos a Pagar ou Resíduos Passivos figuram no passivo do balanço patrimonial; Restos a Receber, ou Resíduos Ativos – onde se inclui a Dívida Ativa – no ativo (Pisticelli, 1995, 159-160).

Nos últimos oito anos do mandato, os governantes não poderão contrair obrigações de despesa que não possam ser cumpridas integralmente nesse período ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A decorrência é que não poderão ser feitos contratos de última hora, que onerem o próximo mandato, nem deixar restos a pagar que não possam ser pagos com recursos do mandato. (parâmetros gestão fiscal responsável, 2001, 68-69).

### **Os Serviços da Dívida a Pagar:**

Representa os restos a resgatar de juros, prêmios e títulos da dívida fundada. Desdobrada em contas de primeiro grau que identificam as dívidas.

Funcionamento:

- Credita-se pelo processamento da despesa, em contrapartida com contas apropriadas do grupo despesas;
- Debita-se pela liquidação. Saldo credor (Angélico, 1989, 248).

Neste momento, necessária se faz explicação sobre os serviços da dívida a pagar, pois embora tenhamos dito que a dívida flutuante, de certa forma, quando ocorrer a devolução ou pagamento, deveria ser processada como despesas extra-orçamentárias por independer de autorização legal, deve-se subentender aquela proveniente de recebimentos ou retenções que consideradas receita extra-orçamentária, por se constituírem em simples entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro.

Entretanto, os valores que são acrescidos aos empréstimos ou financiamentos, como o pagamento de juros, comissões, corretagens, etc., para serem liquidados ou pagos, constituem o que se denomina Serviços da Dívida a pagar e obrigatoriamente processados como despesa orçamentária, pois deverão onerar as dotações próprias a cada caso.

Assim, por exemplo, ao contrair o governo uma operação de crédito por antecipação da receita, isto é, lançar títulos ou contratos, compromissos com prazo de resgate inferior a doze meses, o valor obtido dará entrada como débito de tesouraria. Porém, os juros, encargos e outros acréscimos porventura existentes deverão ser empenhados nas dotações próprias, quando ocorrer o resgate.

Embora seja óbvio, a ressalva, pois poderia causar entendimento diverso daquele que é o correto, uma vez que esse pagamentos não estão inseridos no conceito de entrada compensatória no ativo e passivo financeiro, por não terem sido recebidos para serem devolvidos agora (kohama, 1990, 159).

### **Os Depósitos:**

Representa o débito da entidade relativo a recebimentos feitos a título de depósitos, consignações em folha de pagamentos, contribuições, contagem de juros sobre depósitos, pensões alimentícias, fianças, cauções, retenções de fonte pagadora etc. Contas de primeiro grau representarão espécies de débitos ou os próprios credores.

Funcionamento:

- Credita-se pelos recebimentos e debita-se pela entrega dos valores aos seus legítimos titulares;
- Credita-se por contagem de juros, quando for o caso, em contrapartida com contas do grupo despesas;
- Debita-se em contrapartida com a conta Receitas Diversas, na eventual cobrança de taxa de serviços dos consignatários. Saldo credor (Angélico, 1989, 248).

### **Os Débitos de Tesouraria:**

Representa os compromissos financeiros assumidos pela entidade, relativos a operações de créditos a curto prazo. Desdobrados em contas de primeiro grau identificativas dos compromissos.

Funcionamento: credita-se pelos compromissos assumidos e debita-se pela liquidação, em contrapartida com conta do grupo Disponível. Saldo credor (Angélico, 1989, 248-249)

### **Operações de Crédito por Antecipação de Receita.**

As operações de créditos por antecipação de receita – ARO são destinadas a atender a insuficiência momentânea de caixa que eventualmente ocorram durante o exercício financeiro. Para serem realizadas, devem ser observadas todas as normas estabelecidas para contratação de operações constante do artigo 32 da LRF e mais o seguinte:

- só podem ser realizadas a partir do dia 10 de janeiro de cada ano;
- devem ser liquidadas até o dia 10 de dezembro do mesmo ano em que foram contratadas;
- os encargos financeiros ficam limitados à taxa de juros da operação;

- não podem ser realizadas se existirem operações da mesma natureza pendente de liquidação;
  - não podem ser contratadas no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo;
- (Parâmetros gestão fiscal ,2001,57)

### **3 - LEGISLAÇÃO**

#### **3.1 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

O inciso VIII do artigo 21 da Constituição Federal dá competência à União para, entre outras atribuições, “fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito”.

Quando da definição sobre as atribuições do Congresso Nacional, o artigo 48 estabelece que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, com sanção do Presidente da República, à exceção dos artigos 49, 51 e 52, especialmente sobre operações de crédito, dívida pública, entre outros.

A seção IV do capítulo I do Título IV, que define as competências do Senado Federal, dá poderes privativos àquela Casa para:

“Art. 52: Compete privativamente ao Senado Federal”:

Inciso V – autorizar operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

Inciso VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Inciso VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal;

Inciso VIII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operação de crédito externo e interno;

Inciso IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

O capítulo das Finanças Públicas determina que Lei Complementar disporá sobre:

- a dívida pública interna e externa do setor público, inclusive das entidades controladas (inciso II), a concessão de garantias pelas entidades públicas (inciso III), a emissão e resgate de títulos da dívida pública (inciso IV) e as operações de câmbio realizadas pelo setor público e suas entidades (inciso VI) (art.163);
- a lei orçamentária anual, que poderá conter autorização para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (art. 165, § 8º);
- as emendas ao projeto de lei do orçamento anual, que não poderão anular despesa prevista para o serviço da dívida (art. 166, § 3º, II, b);
- a vedação para realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III);
- a permissão para vinculação de receita de impostos para prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 167, IV);
- a vinculação de receitas próprias geradas por impostos e transferências federais para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta (art. 167, § 4º).

### **3.2 – A LEI 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**

A Lei 4.320/64, que “estatuí Normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, em suas disposições gerais, estabelece que a lei do orçamento incluirá as receitas oriundas de operações de crédito autorizadas em lei, salvo aquelas por antecipação de receita.

O capítulo II define a realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas como receitas de capital e serão classificadas como receita orçamentária, ainda que não prevista no orçamento, salvo aquelas por antecipação de receita.

A mensagem da proposta orçamentária deverá conter exposição documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante.

A dívida flutuante compreende:

- I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II - os serviços da dívida a pagar;
- III - os depósitos
- IV - os débitos de tesouraria (art. 92).

A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos (art. 98).

O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (art. 105 § 4º).

### **3.3 - RESOLUÇÃO 78, DE 01 DE JULHO DE 1998, DO SENADO FEDERAL**

“Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”

Para os efeitos da Resolução 78/98, consideram-se como operações de crédito os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior decorrentes de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil; a concessão de qualquer garantia; a emissão de debêntures; a assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas; a assunção de dívidas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias e fundações.

Como financiamento ou empréstimo são considerados: a emissão ou aceite de títulos da dívida pública; a celebração de contratos que fixem valores mutuados ou financiados, ou prazos ou valores de desembolso ou amortização; os adiantamentos, a qualquer título, feitos por instituições oficiais de crédito; os adiantamentos contratuais que elevem valores ou modifiquem prazos; a assunção de obrigações decorrentes da celebração de convênios para a aquisição de bens ou serviços no País ou no exterior.

Empréstimos - são as operações realizadas sem desatinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais, os adiantamentos a depositantes e as antecipações das receitas orçamentárias.

Financiamentos - são as operações realizadas com desatinação específica, vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os financiamentos de parques

industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo durável, saneamento básico, rurais e imobiliários.

Dentre outras vedações para o ente público que pleitear autorização para realizar operação de crédito na forma da Resolução 78/98, está a de conceder isenções, incentivos, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, que não atendam ao disposto no § 6º do art. 150, e no inciso VI e na alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

### **Limites às operações de crédito**

As operações de crédito realizadas em um exercício não podem exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa.

Operação de crédito realizada em um exercício é o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício. Liberações em exercícios subseqüentes, quando houverem, serão deduzidas a cada ano das despesas de capital fixadas para os respectivos exercícios (Inciso III do Art. 167 da CF e Art. 5º da Res. 78/98).

Não será computada como despesa de capital a concessão de empréstimo ou financiamento, com base no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, do qual resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do ônus daquele imposto, ainda que por meio de fundo, instituição financeira ou qualquer outra entidade.

Serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que por

meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder público, concedidas com base no referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, de respectivo ônus.

Os limites máximos de endividamento e pagamento têm como parâmetro a Receita Líquida Real – RLR, que é o somatório das receitas realizadas nos 12 meses anteriores ao mês anterior ao da análise, incluído o superávit financeiro das autarquias e fundações não previdenciárias, excluídas as receitas de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienações de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais.

### **Limites para dívida fundada**

O montante global das operações realizadas em um exercício não poderá ser superior a 18% (dezoito por cento) da RLR.

O dispêndio anual máximo (serviço da dívida em um exercício) já contratado e a contratar, inclusive o originário de débitos renegociados ou parcelados, acrescido, ainda, do valor devido, vencido e não pago, em cada exercício, não poderá exceder a 13% (treze por cento) da RLR.

Caso o dispêndio anual seja inferior a 13% da RLR, a diferença deve ser complementada com resgate de títulos, até atingir o limite de 13%.

O saldo total da dívida não poderá superar o dobro da RLR anual para os pleitos analisados em 1998, decrescendo esta relação à base de um décimo por ano, até atingir valor equivalente a uma RLR anual para os pleitos analisados a partir do ano de 2008.

São excluídas dos limites as operações contratadas com organismos multilaterais de crédito ou com instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial aprovados pelo Senado Federal.

Não serão considerados os pedidos de autorização do tomador que apresente resultado primário negativo ou que esteja inadimplente junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Resultado primário é a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras.

Até 31 de dezembro de 2010 Estados e Municípios só poderão emitir títulos para refinanciamento do estoque.

O refinanciamento dos títulos é de até 95% do montante vincendo.

As unidades federadas que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União não mais serão autorizadas a emitir novos títulos.

### **Contratação de operação de crédito (dívida fundada)**

Para pleitear autorização ao Senado Federal para contrair operação de crédito, o ente deve encaminhar ao BACEN, além das autorizações legais emanadas do respectivo legislativo, dos demonstrativos da situação econômico-financeira, certidão, emitida pelo respectivo Tribunal de Contas que comprove a inexistência de operações que objetivem captar recursos por meio de entidades por ela controladas ou que assumam compromissos mediante emissão ou aval de

promissórias ou carta de crédito, aceite de duplicatas ou outras operações similares, com empreiteiras de obras, fornecedores ou prestadores de serviços; certidão, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional, que comprove não haver qualquer operação realizada pelo ente que fira os acordos de refinanciamento de dívidas, bem como a adimplência junto à União, relativa aos financiamentos e refinanciamentos, inclusive garantias, por ela concedidos; comprovação de regularidade junto ao Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, ao Fundo de Investimento Social/Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade – FINSOCIAL/COFINS, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; certidão, expedida pelo respectivo Tribunal de Contas, comprovando o cumprimento das disposições sobre limitação de pagamento de pessoal, inclusive de parlamentares, e da aplicação de 25% da receita de impostos e de transferências oriundas de receitas de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, acompanhada de demonstrativo da execução orçamentária do último exercício.

Os pedidos de autorização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que envolvam aval ou garantia da União serão encaminhados ao Senado Federal.

Ao Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município é vedada: a contratação de dívida fundada no último semestre do mandato; a contratação de antecipação de receita orçamentária no último ano do mandato.

As operações de crédito externo, as decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior a emissão de títulos da dívida pública, e a emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas, são sujeitas à autorização específica do Senado Federal.

## **Venda de títulos**

A venda deverá ser publicada em edital com antecedência mínima de três dias úteis da data prevista para sua realização e será efetuada, obrigatoriamente, em leilões públicos eletrônicos realizados pelo Banco Central do Brasil ou por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

## **Concessão de garantias**

O saldo global das garantias concedidas não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) da RLR.

É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos pertencentes ao ente, bem como das transferências resultantes de impostos para a prestação de garantia ou contragarantia à União e suas autarquias e fundações para pagamento de débitos para com esta.

## **Antecipação da receita orçamentária (ARO)**

Para contratar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária será necessário solicitar autorização prévia ao Banco Central do Brasil, apresentando demonstrativos sobre a situação econômico-financeira do ente, além de solicitação de instituição financeira apresentando uma proposta firme de operação de crédito, contendo cronograma de reembolso, montante, prazo, juros e garantias, e um documento assinado pelo Chefe do Poder Executivo apresentando as condições da operação e sua concordância com as mesmas.

## **Processo de contratação de ARO**

A Instituição Financeira apresenta proposta firme de operação de crédito contendo cronograma de reembolso, montante, prazo, juros e garantias;

O Banco Central dá conhecimento ao mercado financeiro em recinto ou meio eletrônico mantido por entidade autorizada;

Qualquer instituição financeira, inclusive aquela que encaminhou a proposta, pode apresentar contraproposta;

Para este tipo de operação não serão aceitos outros encargos que não os juros, que serão, obrigatoriamente, prefixados ou indexados à Taxa Básica Financeira – TBF;

Não serão aceitas propostas, desde a inicial, com juros superiores a uma vez e meia a TBF no dia do encaminhamento da proposta firme.

Para firmar a operação, a instituição financeira e o Chefe do Poder Executivo deverão declarar a inexistência de qualquer custo adicional ao expresso pela taxa de juros da operação.

### **Limites para ARO**

O saldo devedor não poderá exceder, no exercício que estiver sendo apurado, a 8% (oito por cento) da RLR.

Serão liquidadas, obrigatoriamente, até 10 dias úteis antes do encerramento do exercício em que forem contratadas.

É vedada a contratação de ARO no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

## Transparência

Cabe ao Banco Central do Brasil informar mensalmente ao Senado Federal, e divulgar, inclusive para as instituições financeiras, a posição de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, e, cada uma das operações de crédito autorizadas e não autorizadas no período.

### 3.4 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

#### Definições:

A dívida pública consolidada ou fundada é formada pelas obrigações financeiras do ente da federação assumidos em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito (inclusive emissão de títulos públicos e garantias concedidas) para amortização em prazo superior a doze meses ou aquelas operações de crédito com prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento e, ainda, aquelas resultantes da assunção, do reconhecimento e da confissão de dívida.

Dívida pública mobiliária é a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

Operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Concessão de garantia é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

*Faculdade de Ciências Contábeis - UFBA*  
*Biblioteca*  
N.º \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Tombamento Patrimonial

Refinanciamento da dívida mobiliária é a emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

## **Regulamentação**

As propostas de atos do Senado e do Congresso para regulamentação dos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 das disposições constitucionais permanentes deverão conter demonstração de que os limites são coerentes com as normas estabelecidas pela LC 101/00 e com os objetivos de política fiscal, estimativas do impacto da aplicação dos limites em cada esfera de governo, razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo e metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

## **Limites de endividamento**

Cabê ao Senado Federal fixar, mediante proposta do Presidente da República, os limites globais para a dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os limites serão fixados em percentual da receita corrente líquida (RCL), constituindo, para cada esfera de governo, limites máximos. A apuração será a cada quadrimestre. Esta proposta também pode ser apresentada em termos de dívida líquida.

As definições sobre RCL, dívida líquida, resultado primário e resultado nominal estão na proposta de resolução enviada pelo Presidente ao Senado.

Em caso de alteração nos fundamentos das propostas de limites, em consequência de instabilidade econômica ou alteração nas políticas monetária ou cambial, os limites de endividamento poderão ser revistos.

Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores aos previstos na LC 101/00 para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Caso um ente da federação ultrapasse o limite para dívida consolidada, deverá enquadrar-se nos três quadrimestres subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre.

Enquanto não estiver enquadrado nos limites não realizará operações de crédito (salvo para o giro da dívida mobiliária), obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, utilizando-se, dentre outras medidas, da limitação de empenho.

As despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida não estarão sujeitas à limitação de empenho, caso a receita realizada ao final de um bimestre aponte para o descumprimento das metas de resultados primário e nominal.

Para receber transferências voluntárias exige-se que o ente se ache em dia quanto ao pagamento de empréstimos e financiamentos, e observe os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito (inclusive por antecipação da receita orçamentária) e de inscrição em Restos a Pagar.

## **Contratação**

Para realizar operação de crédito o ente deve estar enquadrado nos limites e condições fixados pelo Senado Federal; demonstrar a relação benefício/custo e o interesse econômico e social; estar autorizado pelo respectivo Poder Legislativo; ter os recursos incluídos no orçamento (exceto nas operações de antecipação de receita orçamentária - ARO); estar autorizado pelo

*Faculdade de Ciências Contábeis - UFPA*  
*Biblioteca*  
N.º \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
*Tombamento Patrimonial*

Senado quando se tratar de dívida externa; e, o produto, somado ao estoque de operações realizadas no exercício, não deve ser superior às despesas de capital.

Na contratação, cabe ao ente comprovar que a operação atende às condições e limites, salvo em caso de ARO e dívida externa.

Operação que não atenda à LRF será considerada nula, com devolução do capital sem encargos. Caso a devolução não se realize no exercício do ingresso, deverá ser constituída reserva específica na lei orçamentária anual para o exercício seguinte.

As operações de crédito realizadas em um exercício não podem exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa.

Será considerado, em cada exercício financeiro, o total dos recursos financeiros nele ingressados e o das despesas de capital executadas.

Nos casos de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar em diminuição, direta ou indireta, do ônus deste, não será computado nas despesas de capital, ou, se o empréstimo ou financiamento for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, será deduzido das despesas de capital.

A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

## **Vedações**

É vedada a realização de operação de crédito entre entes da federação, à exceção das operações com instituições financeiras estatais e outro ente da federação, desde que não se destinem a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes ou refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

É proibida a realização de operação de crédito entre o ente da federação e a instituição financeira da qual detenha o controle acionário, salvo a compra de títulos da União como aplicação das disponibilidades.

É vedada a contratação de operação de crédito quando a despesa com pessoal do Poder ou órgão ultrapassar os limites definidos na LRF, salvo para refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal.

Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

### **Antecipação da receita orçamentária (ARO)**

Realizar-se-ão a partir de 10º dia do início do exercício e serão liquidadas até o 10º dia de dezembro de cada ano.

Não será realizada operação dessa natureza no último ano de mandato do Presidente, do Governador ou do Prefeito Municipal.

Não serão aceitos outros encargos além da taxa de juros, que poderá ser pré-fixada ou indexada a TBF.

A contratação será por meio de leilão eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

Não será autorizada nova contratação enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada.

### **Garantias e contragarantias**

Para concessão de garantia os entes devem observar os limites e condições definidas pelo Senado Federal; devem ser em valor igual ou superior ao valor da operação; o garantido deve oferecer contragarantias; e, estar adimplente com o ente garantidor e suas controladas.

A contragarantia à União ou aos Estados poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida. Não será exigida entre órgãos e entidades do próprio ente.

Na concessão de garantia as instituições financeiras estatais se submeterão às normas das instituições financeiras privadas.

A União só oferecerá garantia ao ente que ofereça contragarantia e atenda às exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

As entidades da administração indireta, incluindo suas subsidiárias e controladas, não podem conceder garantia, ainda que com recursos de fundos, salvo de uma empresa controlada a subsidiária ou controlada sua.

Quando o garantidor honrar dívidas do garantido, este poderá condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento do pagamento e será suspenso o acesso a novos créditos até a total liquidação do débito.

Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

## **Transparência**

O Ministério da Fazenda manterá registro atualizado da dívida pública, garantindo acesso ao público às informações.

Será publicado, até trinta dias após o encerramento do bimestre, Relatório Resumido, contendo, dentre outras informações, apuração da receita corrente líquida, sua evolução e uma previsão até o final do exercício; despesas com juros; resultados primário e nominal.

Ao final de cada quadrimestre será emitido Relatório de Gestão Fiscal, contendo, dentre outras informações, as dívidas consolidada e mobiliária; concessão de garantias e ou contragarantias; operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita.

## **Fiscalização da gestão fiscal**

Os órgãos de controle externo e interno e o Ministério Público fiscalizarão os limites e as condições para realização de operação de crédito e as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites.

Os Tribunais de Contas alertarão a quem de direito quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias e contragarantias concedidas se encontrem acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites.

## **LDO - Lei de diretrizes orçamentárias**

Trará metas para o montante da dívida pública, para o exercício a que se referir e para os dois subseqüentes.

A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços prevista na lei de diretrizes orçamentária, ou em legislação específica.

## **LOA - Lei orçamentária anual**

A autorização para realização de operação de crédito constará expressamente na lei orçamentária anual, em créditos adicionais ou em lei específica.

O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capitais constantes do projeto de lei orçamentária.

Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual, salvo aquelas referentes às operações por antecipação de receita.

## **4 - MENSAGEM 154 – PROPOSTA DE LIMITES GLOBAIS PARA O MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS.**

“Art. 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Proposta as operações de crédito interno e externo realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como a concessão de garantia.

§ 1º Para fins desta Proposta, considera-se:

I – ente da Federação: cada Estado, o Distrito Federal, cada Município, nele compreendidos as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pelo ente da Federação, que recebeu do controlador no exercício anterior e que tem autorização orçamentária para recebimento, no exercício corrente, de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

III – dívida consolidada: montante total apurado, sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”.

#### **4.1 - Limites para realização das operações de crédito e concessão de garantias**

Para atender à regra de ouro (“a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”), a verificação tomará por base, no exercício anterior, as receitas de operações realizadas e as

despesas de capital executadas; no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária anual.

Não serão computadas como despesas de capital:

- a devolução resultante de operação de crédito nula (§ 1º do art. 33 da LC 101/00)
- despesas relativas a empréstimos ou financiamentos com o intuito de promover incentivo fiscal baseado em tributo de competência do ente da Federação e que resulte em redução, direta ou indireta, de tributo;
- despesas com inversões financeiras na forma de participação acionária que não seja de empresa controlada, direta ou indiretamente;
- as operações por antecipação de receita orçamentária não liquidadas no mesmo exercício da contratação.

Será deduzido das despesas de capital o empréstimo ou financiamento concedido para promover incentivo fiscal, se realizado por instituição financeira controlada pelo ente da Federação.

Para se habilitar a novas contratações o ente deve estar adimplente com as operações existentes e os valores referentes a precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houver sido incluídos.

Passarão a ser usados os conceitos de dívida consolidada líquida e de receita corrente líquida (RCL) para fixação dos limites.

RCL = receitas correntes, deduzidos:

. nos Estados: as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

. nos Estados e nos Municípios: a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes das compensações financeiras entre os diversos regimes previdenciários.

Serão adotados limites compatíveis com a definição mais abrangente de ente da Federação;

Controle do nível de endividamento: a dívida consolidada líquida dos Estados, ao final de quinze anos da publicação da Resolução, não poderá exceder a 2 vezes a receita corrente líquida; para os Municípios o limite é de 1,2 vezes a receita corrente líquida. O ajuste do excedente, apurado no último quadrimestre do exercício da publicação da resolução, será realizado em 15 anos, à razão de 1 inteiro e quinze avos a cada exercício.

Os dados para verificação do enquadramento devem estar disponíveis em até trinta dias após a data de referência da apuração. O ente da Federação que não reduzir sua dívida ou não disponibilizar os dados de apuração será proibido de realizar novas operações de crédito, salvo aquelas para financiar Programas de Ajuste Fiscal dos Estados.

O montante de operações de crédito realizadas em um exercício não pode ser superior a 16% da receita corrente líquida.

O comprometimento anual com o serviço da dívida não poderá ultrapassar a 11,5% da RCL. O cálculo do comprometimento será feito pela média anual nos cinco exercícios subsequentes do comprometimento previsto e a RCL projetada ano a ano. A projeção será calculada aplicando-se a taxa de crescimento potencial do Produto Interno Bruto – PIB, divulgada pelo Banco Central, sobre a receita corrente líquida dos doze meses imediatamente anteriores ao da apuração.

Será vedada a contratação de operação de crédito nos dois quadrimestres anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, salvo o giro da dívida mobiliária.

Não será autorizado a realizar operação de crédito o ente da Federação que estiver com valores vencidos e não pagos da dívida consolidada, mobiliária ou por antecipação de receita e a precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houver sido incluídos.

São vedadas, nas operações externas, cláusulas com teor de natureza política, atentatória à soberania nacional e à ordem pública, contrária à Constituição e às leis brasileiras, e que implique compensação de débitos e créditos.

Os limites de 16% da RCL para montante global, de 11,5% para comprometimento anual com o serviço da dívida e de duas vezes da receita corrente líquida não se aplicam às operações para reestruturação e recomposição de dívidas.

## **Garantia**

O montante não poderá exceder a 22% da RCL

## **Antecipação da receita orçamentária (ARO)**

O saldo devedor não poderá exceder, durante o exercício, a 7% da RCL.

As operações terão início em 10 de janeiro e findarão até 10 de dezembro do mesmo exercício e serão realizadas por processo competitivo, eletrônico, promovido pelo Banco Central:

- a instituição financeira apresenta proposta firme, contendo as condições da operação;
- o Chefe do Poder Executivo apresenta documento concordando com as condições;
- analisado o pleito, o Banco Central dará conhecimento da proposição firme a todo o sistema financeiro, em recinto ou meio eletrônico mantido por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou em meio eletrônico mantido pelo

- Banco Central do Brasil, sendo permitido a qualquer instituição financeira, inclusive àquela que encaminhou a proposta firme inicial;
- o Banco Central do Brasil dará amplo acesso ao resultado do processo competitivo, com a descrição detalhada de todas as ofertas realizadas.;
- só serão aceitas propostas, inclusive de operações vincendas ou vencidas, cujo encargo seja apenas juros prefixados ou indexados à Taxa Básica Financeira – TBF, os quais não podem ser superiores a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento;
- para firmar a operação o Chefe do Poder Executivo e o representante da instituição financeira devem entregar declaração ao Banco Central do Brasil, garantindo que não há
- qualquer reciprocidade ou condição especial que represente custo adicional ao exposto pela taxa de juros da operação.

É vedada a contratação no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

### **Disposições finais e transitórias**

O Ministério da Fazenda terá trinta dias para encaminhar ao Poder Legislativo, contados a partir da data do recebimento da documentação completa, os pedidos de autorização para realizar operação de crédito que devem ser apreciados pelo Senado Federal.

### **Cálculo do resultado fiscal**

É calculado tomando por base a receita e a despesa pelo regime de caixa e a conta de juros líquidos nominais pelo regime de competência.

Alternativamente, a receita e a despesa podem ser levantadas por meio dos balancetes orçamentários mensais, sendo a despesa computada pelo critério de liquidação.

## 4.2 - Resultado primário

Corresponde à diferença entre receitas e despesas realizadas no período em referência. Compreende todos os órgãos da administração direta, o sistema de previdência social, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes.

“Receita - receita orçamentária arrecadada, deduzidas as operações de crédito, as receitas de privatização, as receitas decorrentes de anulação de restos a pagar, as receitas provenientes de rendimentos de aplicação financeira e os retornos das operações de crédito”.

“Despesas – despesa total, deduzidas aquelas com amortização e encargos da dívida, com aquisições de títulos de capital já integralizados, bem como a anulação de restos a pagar inscritos no exercício anterior e as despesas com concessão de empréstimo”.

“Não serão consideradas as receitas e as despesas com transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar dupla contagem”.

O cálculo do resultado primário das estatais dependentes deve guardar compatibilidade com a Lei das Sociedades Anônimas.

“Receitas das estatais dependentes: aquelas decorrentes da exploração das atividades objeto da empresa, demais receitas operacionais e não operacionais, transferências e aportes de capital destinados ao aumento do seu patrimônio. Os rendimentos oriundos de aplicações financeiras não são registrados na receita primária”.

“Despesas das estatais dependentes: aquelas com pessoal, compra de materiais e produtos, serviços de terceiros, tributos e demais encargos e demais gastos com manutenção e operação da empresa. Também as despesas com investimentos e demais despesas de capital, como participação societária em subsidiárias/coligadas, e outras operações que resultem em redução

do patrimônio líquido, tais como dividendos, ações em tesouraria e resgates de partes beneficiárias. Os encargos financeiros não são registrados na despesa primária”.

Observação – para ajustar a apuração baseada em balancetes e balanços sob a ótica de caixa, acrescer ao resultado a diferença entre as rubricas “variação de contas a pagar” e “variação de contas a receber” que constam no fluxo de caixa da empresa.

“Empresa estatal dependente – empresa controlada pelo ente da Federação, que recebeu do controlador no exercício anterior e que tenha autorização orçamentária para recebimento, no exercício corrente, de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

#### **4.3 - Resultado nominal**

Corresponde à diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida do período de referência e o saldo da dívida fiscal líquida no período anterior ao de referência.

Saldo da dívida fiscal líquida: saldo da dívida consolidada líquida deduzidas as receitas de privatização.

Dívida consolidada líquida – saldo da dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais ativos financeiros.

As garantias e contragarantias concedidas e os precatórios anteriores a 5 de maio de 2000 não são considerados na dívida líquida fiscal.

“A valoração dos passivos segue o critério de valor atual no caso de passivos contratuais e da curva do papel para os títulos da dívida mobiliária”. A valoração dos ativos é feita pelo valor nominal para os ativos domésticos e pelo valor de mercado para ativos externos.

## **5. Dívida Pública e as Finanças Públicas:**

### **5.1 Efeitos Econômicos da Dívida Pública**

Nas últimas duas décadas vários países tem-se defrontado com o aumento nas dívidas públicas. Nos EUA, por exemplo, a dívida pública, que era 26% do PIB em 1980, elevou-se para 50% do PIB em 1997. Alguns países da Europa no final dos anos 90 encontravam-se com elevadas relações dívida/PIB. A Bélgica, Itália, Áustria, Alemanha e Reino Unido possuíam relações dívida/PIB da ordem de 127%, 112%, 48% e 44% do PIB, respectivamente, em 1996. O Brasil tem também aumentado a participação de sua dívida pública no produto durante a década de 90. Em 1991, esta representava 37,9% do PIB, tendo atingido em 1999 o patamar de 47,0% do PIB.

Esse aumento da dívida pública conduz a uma questão importante: quais os efeitos econômicos desse crescimento? Para responder a essa questão podem-se utilizar dois tipos de visões, segundo artigo de Elmendorf e Mankiw (1998). A análise convencional da dívida pública e a teoria da equivalência Ricardiana. A primeira é compartilhada por grande parte dos economistas e a maioria dos formuladores de política econômica e ressalta que no curto prazo a dívida pública é um fator de estímulo a demanda agregada e de expansão na atividade econômica. No longo prazo, porém, o crescimento da dívida pública ocupa o espaço que seria destinado à formação de capital (efeito crowding-out), por meio da redução dos investimentos e conduz a um menor crescimento econômico.

A segunda visão defendida por muitos economistas acadêmicos sugere que para os agentes econômicos não importa se o governo financia seus déficits pela expansão da dívida pública ou por aumento de impostos. Essa teoria diz que o impacto da dívida pública sobre as variáveis econômicas reais é neutro. Dada esta visão geral, em seguida serão analisados os argumentos e validade de cada teoria.

## 5.2 Teoria Convencional da Dívida Pública

### a) Efeitos de curto prazo

Os aumentos dos déficits e da dívida pública geram importantes consequências econômicas, segundo a teoria convencional, que sugere impactos sobre o nível de poupança doméstica, investimentos e a formação de capital. Além disso podem determinar mudanças na trajetória da taxa de juros, nas transações externas e na taxa de câmbio. Para Elmendorf e Mankiw (1998), a análise da dívida é interessante em razão de várias questões que surgem a respeito do comportamento econômico e da inter-relação entre as variáveis macroeconômicas.

Inicialmente ira supor-se que o aumento da dívida pública será resultante de uma queda temporária dos impostos, enquanto os gastos não serão afetados em função da dívida pública. Essa queda é temporária em função de o governo defrontar-se com uma restrição orçamentaria intertemporal, que impede que a dívida cresça indefinidamente. Portanto, essa queda equivale a um aumento de impostos no futuro, de forma a manter a solvência do setor público.

No curso prazo, o efeito do aumento da dívida pública por meio de redução de impostos e gastos inalterados pode levar a um aumento da renda e produto nacionais. Este efeito é descrito no contexto de uma análise keynesiana. Com a queda dos impostos, há uma expansão da renda disponível do setor privado, o que conduz a um aumento do consumo e na demanda agregada.

Outro fator que limita a expansão de renda no curto prazo é o impacto do aumento da dívida pública sobre as taxas de juros. Em países com restrições de crédito e mercados financeiros pouco desenvolvidos, o aumento das necessidades de financiamento do setor público provoca maior aumento nas taxas de juros, levando a queda no investimento privado e no produto, o que na literatura econômica é conhecido como efeito deslocamento (crowding-out).

No entanto, esse efeito adverso da dívida pública será minimizado em função da natureza dos gastos públicos. Se todo acréscimo de dívida foi utilizado para elevar o consumo do governo ou em investimentos que são concorrentes do setor privado, o efeito crowding-out deverá ser maior. Se o governo despende recursos em investimento que são complementares aos produzidos pelo setor privado, por exemplo, na formação de bens públicos (segurança, defesa nacional, trânsito, etc) ou que geram externalidades (educação, saúde e infraestrutura), o efeito deslocamento deverá ser menor.

#### **b) Efeitos de longo prazo**

De fato a euforia de curto prazo pode dar lugar a preocupações no médio e longo prazo se a dívida continuar num processo de crescimento, os credores passam a desconfiar da capacidade do setor público em honrar os seus compromissos. O prazo de maturação dos empréstimos é reduzido. Além disso, o mercado exige taxa de juros maiores para financiar a rolagem da dívida, o que eleva mais ainda a dívida pública e o pagamento de juros. A essa altura, o governo necessita modificar sua postura fiscal no sentido de reequilibrar o orçamento e evitar o caminho do financiamento via imposto inflacionário, o que em alguns casos leva a episódios de hiperinflação. Como exemplos clássicos podem-se citar as hiperinflações da Alemanha (1920) e da Bolívia (1980). Nesses casos, o processo inflacionário originou-se do desequilíbrio fiscal.

No longo prazo, a economia funciona próxima ao modelo clássico, em que os preços e salários são plenamente flexíveis e o aumento da dívida pública tem repercussões sobre a poupança nacional e a formação do estoque de capital. (Rezende, 2001 , 285-290)

### 5.3 - Evolução da Dívida Pública Brasileira

O endividamento interno brasileiro atingiu níveis inéditos em nossa história chegando a 55% do PIB o que representa a arrecadação de quase dois anos em todos os níveis da administração pública.

A figura 1 mostra que o endividamento atribuído aos 50 anos em 5 anos do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) mal pode ser visto na escala do gráfico. Na realidade os títulos públicos da dívida não se constituíam em instrumento corrente de financiamento governamental. O governo JK preferiu os mecanismos de emissão de moedas e do endividamento do banco do Brasil. A dívida externa do país foi reduzida em valor absoluto e a balança comercial apresentou um superávit em praticamente todo o período. A inflação média no período foi de 22,5% ao ano e atingiu em 1961 35% ao ano.



FIGURA 1 : Dívida Pública/PIB

O Regime militar, iniciado em 1964, encontrou a dívida interna praticamente “zerada”. O que pode parecer um sinal de equilíbrio financeiro poderia refletir, na verdade, uma impossibilidade prática de endividamento no mercado da época. Devemos lembrar que os mecanismos de correção monetária introduzidos e a volta do crédito externo permitiram ao Governo a recorrer a emissão de títulos internos e a empréstimos externos governamentais para equilibrar as contas públicas.

Foi iniciado um ciclo de endividamento público que elevou consideravelmente o valor da dívida pública que superou a dívida federal do pós guerra (7% do PIB). A dívida interna, no entanto, foi mantido abaixo de 8% do PIB até 1979. O primeiro ciclo explosivo da dívida se deu pela superposição do segundo “choque” do preço do petróleo (1979) e do “choque de juros em 1982”.

A política governamental de geração de saldos na balança comercial de bens e serviços, por meio da desvalorização da moeda nacional, colocou em grandes dificuldades quem havia assumido dívidas em moeda estrangeira. 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.

A partir de 1986, para alcançar o mesmo resultado (juros acumulados zero) foi necessário alternar juros reais positivos com planos de estabilização (Cruzado, Bresser, Verão, Collor 1 e 2) que embutiam confiscos do último mês de inflação. Como parte da dívida não recebia correção foi gerado um passivo não contabilizado cujo efeito retardado (correção do FGTS) se faz agora sentir.

A partir de 1991 (gestão Marcílio Marques Moreira), os juros reais passaram a ser significativos e sistematicamente positivos, por ocasião do plano real, já atingiam o acumulado de 140%. O regime de câmbio livre, propiciado com a retenção de ativos no início do Governo Collor havia propiciado a entrada de capitais que exigiam uma remuneração atrativa. Foi possível, a partir de 1991, acumular um estoque de reservas que passou a ser abatido da dívida externa líquida.

Após um período de crescimento que se deu até 1988, a relação dívida interna/PIB vinha decrescendo tendo alcançado 14% do PIB em 1994. No entanto, neste mesmo ano, 1994, com o plano real a dívida passa a crescer num ritmo acelerado, passando a representar 51,6% do Produto Interno Bruto em abril de 1999. A recuperação parcial do real em relação ao dólar fez com que a dívida caísse em relação ao PIB em 1999.

Em 2000, entretanto a dívida interna/PIB aumentou atingindo em outubro/2000 o pico de 55,5%. Este cenário foi em parte resultante da queda das reservas internacionais que atingiu seu menor nível desde a implantação do plano real (4,2% do PIB).

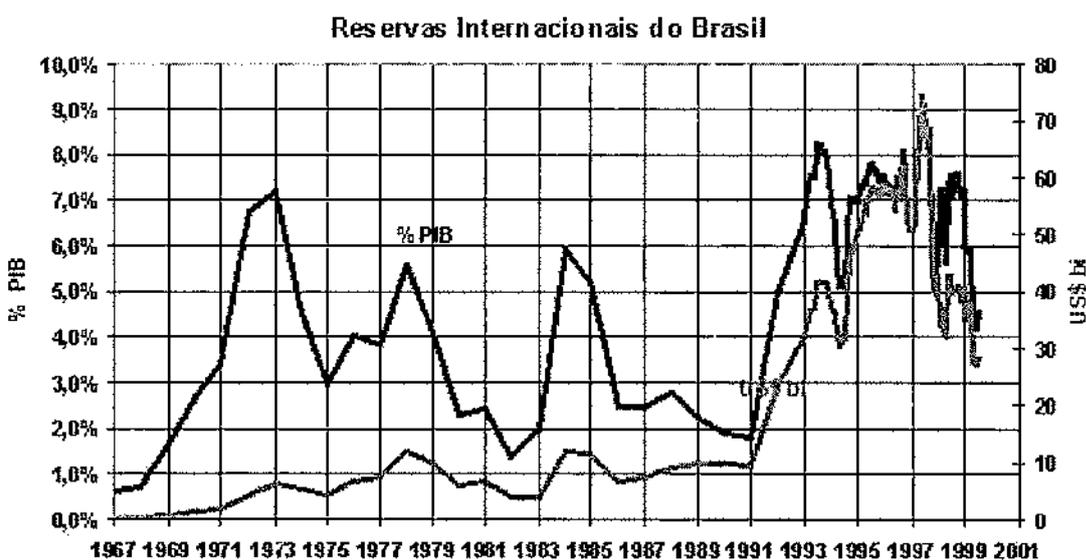


Figura 2: Reservas Internacionais do Brasil a partir de 1967 em valores absolutos/PIB

As mudanças no valor das reservas mostradas na figura 2, incrementadas em valor absoluto após 1991, permite compreender as variações da dívida externa líquida. Passando-se uma linha imaginária no nível de 100 bilhões de dólares parece, entre 1994 a 1998, que a dívida total é a imagem refletida e ampliada da dívida externa. Um decréscimo na externa corresponde a um acréscimo ampliado na dívida total. Com a mudança da paridade após 1998 desaparece o comportamento “espetacular”. A dívida externa pública, se não acabou como disse o então presidente do Banco Central (Gustavo Franco), cresceu rapidamente mas não superou os valores de 1990. É bom lembrar, entretanto, que nesse início de 2001 mais de 20% da dívida interna pública já esta indexada em títulos cambiais.

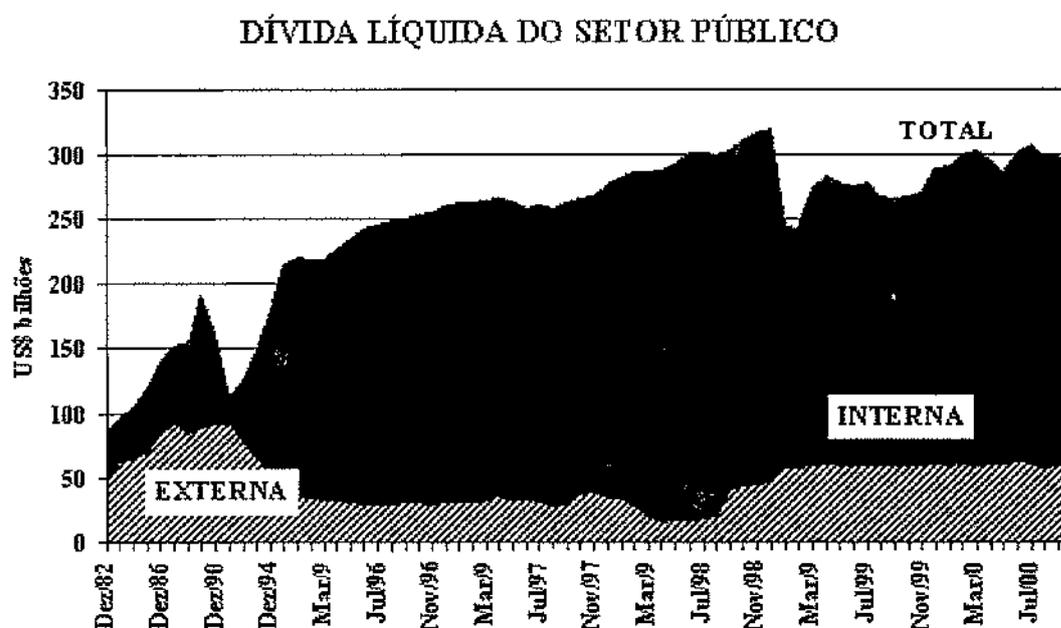


Figura 3: Evolução da dívida no Setor público

## **6 - COMENTÁRIOS**

### **Constituição Federal**

A Constituição atribui à União a fiscalização das operações de natureza financeira, especialmente as de crédito. A LRF e a Resolução do Senado Federal que trata da dívida pública, cuja proposta é de iniciativa do Presidente da República, delegam ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central do Brasil (Bacen), sua autarquia, competência para atender àquele dispositivo constitucional.

Apesar de dar competência ao Senado Federal para fixar as regras do endividamento, o texto constitucional traz, também, uma limitação: as operações de crédito realizadas em um exercício não poderão ser superiores ao montante das despesas de capital. Equivale a dizer que os recursos oriundos de operações de crédito serão destinados a investimentos.

### **Lei 4.320/64**

Esta Lei, ao excluir dos restos a pagar os serviços da dívida a pagar facilitou o levantamento do montante da dívida fundada ou consolidada. Caso os valores vencidos e não pagos ficassem registrados na rubrica Restos a Pagar, criaria dificuldade para, nos demonstrativos financeiros das prestações de contas, levantar o real valor da dívida pública.

Ao definir a dívida fundada como compromissos de exigibilidade superior a doze meses, deixou uma lacuna, corrigida pela LRF. A dívida fundada é aquela com desatinação específica, que prescinde de autorização legislativa para quitação. A dívida por antecipação de receita (débitos de tesouraria) não tem desatinação específica nem é quitada com base em autorização legislativa. Havendo uma operação de prazo inferior a doze meses, que tem desatinação específica, com receita e despesa com o serviço consignados no orçamento,

segundo a Lei 4.320/64 ficará sem classificação. O parágrafo 3º do artigo 29 da LRF considera como integrante da dívida consolidada estas operações de crédito.

### **Resolução 78/98**

Os conceitos inerentes ao tema dívida pública tem sido ampliados não só para atender ao dinamismo do mercado financeiro, como também para ampliar os controles sobre os gastos públicos dos entes da Federação, obrigando-os a participar do esforço da União para organizar as finanças públicas nacionais conforme os termos dos acordos firmados com organismos financeiros internacionais. Esta Resolução traz, dentre suas limitações ao endividamento, entraves para o oferecimento de incentivos fiscais baseados no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, visando acabar, ou inibir, a chamada guerra fiscal.

Considerando-se que não há no país um projeto de nação; um plano que nos permita vislumbrar o país que teremos a médio e longo prazo; um programa de combate às desigualdades sociais e regionais; um país cujos investimentos são maciçamente direcionados para as regiões mais ricas, justifica-se que os Estados e Municípios não contemplados pelos programas federais de investimentos tomem a iniciativa e partam em busca de investimentos oferecendo incentivos fiscais. Esta limitação é mais uma imposição dos estados ricos para manter crescente o ritmo de suas economias, em detrimento dos demais, que não tem poder para impor ou barganhar.

Os limites máximos de endividamento têm como parâmetro a receita líquida real – RLR. A LRF substituiu este parâmetro pelo de receita corrente líquida – RCL. Esta alteração definiu melhor o objetivo que se quer atingir: comprometer apenas as receitas de arrecadação do próprio ente e aquelas oriundas de transferências constitucionais ou legais. O período de levantamento (últimos 12 meses) é mais apropriado que os dados do último balanço, como já

se fez. Os dados mais recentes carregam consigo a dinâmica da economia local, reduzindo os riscos de super ou sub avaliação.

Excluem-se dos limites as operações de crédito que objetivam financiar melhorias da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo. Esta exclusão, apesar de aparentemente contraditória com o escopo do espírito da legislação vigente, justifica-se porque, ao investir na melhoria do aparelho arrecadador e controlador da arrecadação, presume-se que, a médio prazo, este investimento gere receita suficiente para pagar o financiamento e ainda gere excedente.

A exigência de resultado primário positivo é parte da estratégia de manter os entes da Federação engajados no ajuste da economia nacional e garantir o pagamento da dívida.

Com referência aos limites de endividamento, a Proposta de Resolução em tramitação no Senado Federal traz algumas alterações em relação à norma vigente:

<b>LIMITES PARA A DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA</b>		
<b>ASSUNTO</b>	<b>RESOLUÇÃO 78/98</b>	<b>PROPOSTA DE RESOLUÇÃO</b>
Montante global	18% da RLR	16% DA RCL
Dispêndio anual máximo	13% da RLR	11,5% da RCL
Saldo da dívida	Equivalente a 2 vezes a RLR	Equivalente, para os Estados e o Distrito Federal a 2 vezes a RCL; para os Municípios a 1,2 vezes
Apuração	Quando da realização de operação	A cada quadrimestre
Prazo de ajuste	10 anos	15 anos
Emissão de títulos	Suspensa até 31.12.2010	Não proíbe
Garantia e contragarantia	25% da RLR	22% da RCL
Vedação	Contratação no último ano do mandato	Contratação no último ano do mandato

A contratação de ARO através de leilão eletrônico acabou com o uso abusivo pelos gestores públicos dessa modalidade de captação de recursos bem como com a cobrança extorsiva de encargos por parte das instituições financeiras.

LIMITES PARA ANTECIPAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA		
ASSUNTO	RESOLUÇÃO 78/98	PROPOSTA DE RESOLUÇÃO
Saldo	8% da RLR	7% DA RCL
Prazo	Até 10 dias úteis antes do encerramento do exercício	Entre 10 de janeiro e 10 de dezembro
Vedação	Não podem ser contratadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.	Não podem ser contratadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.
Quantidade	Sem limite	Apenas uma em vigor

Dentre a documentação exigida para contratação de dívida está a obrigatoriedade de comprovação de adimplência junto à União e certificação, pelo Tribunal de Contas respectivo, do cumprimento de dispositivos constitucionais. Neste caso, a União resguardou seus interesses, de forma benéfica, evitando uma transferência de forma indireta a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não honram seus compromissos financeiros. O envolvimento dos Tribunais de Contas é devido, haja vista que eles são os responsáveis pelo controle externo do setor público.

### **Lei de Responsabilidade fiscal**

O conceito de dívida consolidada ou fundada, na LRF, foi dissociado do conceito de dívida pública mobiliária, que é representada por títulos emitidos pelo poder público. Esta separação pode ter acontecido em função das características diferentes apresentadas por ambas as modalidades de dívida pública.

O enquadramento como dívida consolidada, para efeito de limites, dos precatórios judiciais não pagos durante o exercício em que houverem sido incluídos vem obrigar os entes da Federação a cumprir determinações judiciais, que sempre foram postas em segundo plano. Como é exigido o cumprimento da ordem de chegada para pagamento dos precatórios, os entes que pretenderem realizar operação de crédito terão que avaliar esta questão.

O ente da Federação que ultrapassar os limites deverá se reenquadrar nos três quadrimestres subseqüentes, sendo que, no primeiro, deverá reduzir o excesso em 25%. Em caso de perda significativa e permanente de receita, como o desmembramento de Município, por exemplo, dificilmente haverá recuperação em prazo tão curto. Para estes casos, as situações previstas para re-enquadramento (resultado primário positivo e limitação de empenho) podem ser inócuas no curto e médio prazos. Por outro lado, as limitações ao endividamento servem para impedir que o comprometimento excessivo de receitas com o pagamento do serviço da dívida prejudique a capacidade de investimento.

A anulação de operação em desacordo com a LRF, já prevista na Resolução 78/98, com a conseqüente devolução do principal sem encargos exige que, tanto os gestores públicos quanto as instituições financeiras ajam com responsabilidade, para evitar que sejam apenados criminalmente.

As limitações ao endividamento são alcançadas também pelo descumprimento dos limites para despesas com pessoal. O ente que não atender a estes limites estará impedido de realizar operação de crédito.

Para evitar que o garantidor honre os compromissos e não seja ressarcido, a concessão de garantia pode exigir contragarantias .

Podem ser oferecidos em garantia títulos da dívida pública, desde que registrados em sistema centralizado de liquidação e custódia.

A concessão de garantia sempre foi uma zona nebulosa na legislação. Sempre houve restrição à oferta de receita de imposto como garantia de operações de crédito, salvo aquelas por antecipação de receita. Ao transferir para Lei Complementar a normalização sobre concessão de garantia pelas entidades públicas, os pensadores das finanças públicas que ajudaram a redigir o texto constitucional pretendiam que fossem utilizados bens e direitos públicos em lugar de receitas tributárias como garantia de operações de crédito. Como as normas que regulam o mercado financeiro exigem garantia real, e os bens públicos não se enquadrariam, a Lei Complementar 101/00 não especificou o tipo de receita que pode servir como garantia ou contragarantia, fixando-se apenas em limitar o montante a ser observado pelo garantidor e autorizou a oferta de títulos públicos, desde que registrados em sistema de liquidação e custódia.

Um dos pilares da LRF é a transparência das contas públicas para educar a sociedade a, conhecendo as receitas públicas e sua desatinação, cobrar rigor, competência, prioridades e responsabilidade dos gestores públicos.

A obrigatoriedade de apresentar, a cada quatro meses, relatórios da administração das contas públicas, e, a previsão de punição prevista na própria Lei Complementar (financeira, ao ente) e na Lei federal 10.028, de 19.10.2000 (penal, aos gestores), dá um primeiro passo para transformar a sociedade brasileira em uma sociedade de cidadãos, com direitos e deveres respeitados. É um passo para atingir aquilo que os americanos chamam de “accountability”.

Cabe à sociedade como um todo, e aos órgãos de controle interno e o Ministério Público em particular, fiscalizar o cumprimento das condições impostas, de forma preventiva, de modo a evitar que a má gestão venha a comprometer os investimentos nas necessidades básicas da população, notadamente as de mais baixa renda.

Ao estabelecer que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá incluir metas para o montante da dívida pública em 3 exercícios, a LC aponta para um importante objetivo da LC, que é exigir

que os gestores públicos trabalhem planejando um horizonte maior que o exercício corrente. É preciso que o país comece a pensar no médio e no longo prazos.

É preciso criar no país a cultura do planejamento a longo prazo. As ações de hoje se refletem no futuro e estas não podem ser vistas isoladamente. Por isso, o PPA deveria ser projetado para algo em torno de 12 anos, com revisão bienal. É preciso criar um projeto de nação: é preciso decidir hoje o que queremos ser no futuro, e sem planejamento, não chegaremos a lugar algum.

A Lei Orçamentária Anual, além de registrar o montante previsto para operações de crédito a realizar no exercício e conter, se necessário, autorização para realização de operação de crédito, já antecipa o controle estabelecido pelo inciso III do artigo 167, da Constituição Federal, conhecido como regra de ouro, ao não permitir que o montante previsto para realização de operação de crédito seja superior às despesas de capital fixadas.

Finalmente, deve-se atentar para que as informações veiculadas sejam de formas simples, compreensíveis para a maioria da população, para que cumpra seu objetivo de fazer com que a sociedade cobre de seus dirigentes um comportamento e uma boa aplicação dos recursos públicos.

### **Proposta de Resolução**

A Proposta de Mensagem, além daqueles comentários vistos acima, traz novas situações para cumprimento da regra de ouro, como a exclusão da devolução dos recursos resultantes de operação de crédito em desacordo com a LRF e as ARO vencidas e não liquidadas. Esta exclusão está em conformidade com o objetivo do texto legal, que é o de exigir responsabilidade no trato com a coisa pública.

Não serão tecidos comentários sobre os cálculos de resultados primário e nominal porque, desde que ficaram em evidência, foram alterados a cada mudança na conjuntura. É muito provável que, ao publicar a Resolução, estes conceitos já estejam ultrapassados.

## 7 - CONCLUSÃO

O acelerado desenvolvimento histórico da nossa dívida pública nos fornece ferramentas eficazes para uma reflexão mais profunda. Sob a luz de uma visão crítica, nos ativemos mais profiquamente nas relações políticas no País, onde seus agentes permitem, via votações espúrias e corporativistas, que ocorram as grandes mazelas dos Chefes de Executivos nas três esferas do poder.

A Dívida Pública Interna cresce de forma incontrolável, como se estivesse sendo protegida pelo manto da indiferença dos Governantes que, sob a tutela das altas taxas de juros (descumprindo normas constitucionais que as fixam em 12% ao ano) e, com a finalidade – de eficácia duvidosa – de atrair capitais estrangeiros, vêm onerando, a cada dia as contas internas.

Na parte externa da Dívida, o desequilíbrio da balança comercial, provocado pelo “boom” consumista - que tem levado as autoridades a abrir as torneiras das importações, sob o pretexto de melhorar a qualidade dos nossos produtos – tem tirado o sono dos mais experientes profissionais das finanças públicas. As taxas cambiais praticadas no País têm provocado verdadeiros terremotos no mercado, sob o estigma de valorizar nossa moeda, provocando uma debandada dos consumidores externos, por tratar-se de valores fictícios atribuídos à moeda pátria em relação ao poderoso dólar americano.

Outros fatores que estão contribuindo para o aprofundamento da crise nacional, dizem respeito, por exemplo, ao FEF – Fundo de Estabilização Fiscal -, que vem tirando dos municípios parte de sua receita orçamentária, aprofundando mais a sua crise financeira; e o caso dos socorros aos Bancos – sob o signo de não permitir a quebra de todo o sistema financeiro brasileiro – que já consumiu cifras estratosféricas, sem, entretanto, oferecer nenhuma garantia de retorno.

## 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 7ª. Ed., São Paulo, Atlas, 1989

BAHIA. Governo do Estado. Secretaria da Fazenda. **Parâmetros para uma gestão fiscal responsável**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Salvador, 2000. 150 p.

BRASIL. **Constituição**. 1988

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Mensagem n.º 154, de 2000**. Proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o inciso I do artigo 3º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. **Resolução n.º 78, de 1º de julho de 1998, do Senado Federal**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas. 2000. 221 p.

JACINTO, Roque. **Contabilidade Pública**, São Paulo, Ática, 1989 LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000**. São Paulo: Atlas, 2001. 354 p.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 3ª.ed., São Paulo.257p

MACHADO JR, J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada** - Com Introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30ª edição. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. 391 p.

PISTICELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração Financeira Pública**, 4ª. ed., São Paulo, Atlas, 1995

SILVA, Fernando Antônio Resende da. **Finanças Públicas**, São Paulo, Atlas, 1983