

**SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**

DÍVIDA PÚBLICA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Organização:

Alex Fabiane Teixeira

Herick Marques Caminha Júnior

Atualizado: Outubro/2008

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada à fonte. Proibida a venda sem a autorização expressa do autor.

Impresso e Publicado no Brasil

SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA & DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS - 2007

MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF
Secretaria do Tesouro Nacional – STN
Escola de Administração Fazendária - ESAF.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI
Secretaria de Orçamento Federal – SOF
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

INFORMAÇÕES:

Fone: (061) 3412-3082
Correio Eletrônico: genop.df.ccont@fazenda.gov.br

NOTA:

“O conteúdo desta publicação é de responsabilidade do(s) autor(es), não expressando necessariamente a posição dos órgãos do governo federal”.

ÍNDICE

1. CONCEITOS.....	4
2. DO LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO	8
2.1 LIMITES PARA ENDIVIDAMENTO	9
2.2 ADAPTAÇÃO DAS RESOLUÇÕES 40 E 43 DO SF À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	10
3. A REGRA DE OURO	12
3.1. A REGRA DE OURO ALCANÇA AS EMPRESAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES?	14
4. RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES.....	15
5. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO	15
5.1. INSTRUÇÃO DOS PLEITOS	16
6. VEDAÇÕES.....	16
7. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA – ARO	17
8. GARANTIA E CONTRAGARANTIA	17
9. RESULTADO PRIMÁRIO E RESULTADO NOMINAL.....	18

1. CONCEITOS

Estado, Distrito Federal e Município¹: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

Considera-se **dívida pública consolidada**² o montante total apurado, sem duplicidade:

- das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados;
- das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- 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.

Além disso, a dívida pública consolidada não inclui as obrigações entre cada município e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes.

Dívida consolidada líquida³ é a dívida pública consolidada, deduzidos os valores que compreendem o ativo disponível e os haveres financeiros (Resol. SF 40/01 Art. 1º, § 1º, IV), líquidos dos Restos a Pagar Processados (Manual RREO 6a Ed., pag. 25). A dívida flutuante⁴ **compreende**:

- os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- os serviços da dívida a pagar;
- os depósitos;
- os débitos de tesouraria.

A dívida mobiliária⁵ é a dívida pública representada por títulos emitidos pela União (inclusive os do Banco Central), Estados e Municípios (LRF Art. 29, II).

A dívida contratual⁶ é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do Ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses.

¹ LRF, art. 1º, §3º, e art. 2º, I.

² Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 2º, III.

³ Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 2º, V.

⁴ Lei 4320/64 Art. 92.

⁵ Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 2º, IV.

⁶ Manual de Elaboração do Anexo de Riscos Fiscais e do Relatório de Gestão Fiscal, 7ª edição, pág. 54.

A dívida ativa⁷ compreende os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, devidos por terceiros e exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, inscritos na forma de legislação própria depois de apurada sua liquidez e certeza. *A dívida ativa é distinta da dívida pública, e representa valores a serem cobrados e recebidos pelo Ente da Federação.*

Estoque da dívida é um conceito econômico representado pelo fluxo de caixa de uma dívida corrigida para o momento atual. Dessa forma, pode-se dizer estoque da dívida mobiliária, estoque da dívida fundada, estoque da dívida contratual, etc.

Empresa estatal dependente⁸ é a empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Já a Portaria n° 589 da STN, de 27/12/2001, a partir do seu artigo 3°, dá continuidade a esse conceito, definido pela Resolução n° 43. De acordo com esse dispositivo legal:

Art. 3°: “A subvenção de que trata o caput do art. 18 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e o repasse de recursos previsto no inciso III, do art. 2°, da Lei Complementar n° 101 de 2000 destinam-se exclusivamente à cobertura de déficits de empresas e devem ser alocados diretamente no orçamento da empresa beneficiária, nos termos do art. 7° da Portaria Interministerial STN/SOF n° 163, de 4 de maio de 2001.

Parágrafo único. Para efeitos desta portaria, considera-se ainda subvenção econômica a transferência permanente de recursos de capital para empresa controlada deficitária nos termos do caput deste artigo”.

Operações de crédito⁹ correspondem a compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, 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.

Equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências para a geração de despesa, quais sejam¹⁰:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência;

⁷ Lei 4320/64 Art. 39 e § 1°.

⁸ Resolução n° 43, de 2001, do Senado Federal, art. 2°, II.

⁹ LRF, art. 29, III.

¹⁰ LRF, arts. 15, 16 e 29, § 1°.

a LOA.

- Adequação orçamentária e financeira com o PPA, a LDO e

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados¹¹:

I) o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II) a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; e

III) a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

O Senado Federal, adicionalmente, vedou a concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, não autorizados na forma de lei específica que regule exclusivamente as matérias retroenumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição¹².

Também por determinação do Senado Federal, é vedado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal:

a) realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União¹³; e

b) em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva¹⁴:

- ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;

- dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

¹¹ LRF, art. 37.

¹² Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 5º, V, e Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal, art. 5º, IV.

¹³ Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 5º, IV.

¹⁴ Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 5º, VI.

Constatando-se infração às vedações impostas pelo Senado Federal, e enquanto não promovido o cancelamento ou amortização total do débito, as dívidas serão consideradas vencidas para efeito de apuração de limites e a entidade mutuária ficará impedida de realizar operações de crédito¹⁵.

Não é considerada operação de crédito o pagamento parcelado que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos¹⁶:

- a) dotação orçamentária suficiente para atender as despesas correspondentes a todas as parcelas;
- b) não comprometimento dos créditos orçamentários de exercícios futuros; e
- c) manutenção do montante da obrigação a pagar, ou seja, sem a cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e ou quaisquer outros encargos financeiros como condição para que o parcelamento seja realizado.

O pagamento parcelado que atenda cumulativamente aos três requisitos acima não implica na incorporação de novos passivos ou no aumento de passivos já reconhecidos, tampouco compromete a execução orçamentária de exercícios futuros. Na verdade, constitui-se em ajuste de fluxo de caixa da execução orçamentária da despesa, sem qualquer ônus para a Administração Pública.

Não se equipara a operações de crédito a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município¹⁷.

Dentre as características comuns a todas as operações de crédito, destacam-se¹⁸:

- a) o fato de envolverem sempre o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo real ou potencial que equivale a um aumento do endividamento público com reflexos para o montante da dívida consolidada do ente;
- b) a assunção de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, os quais se somarão ao valor original da dívida; e
- c) o diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

Ressalte-se que as operações de crédito nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira, com o conseqüente ingresso de

¹⁵ Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, art. 5º, § 1º.

¹⁶ Manual Técnico dos Demonstrativos Fiscais, 1ª edição, pág. 63.

¹⁷ Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, art. 3º, §2º, com redação dada pela Resolução nº 19/2003, art. 1º.

¹⁸ Manual Técnico dos Demonstrativos Fiscais, 1ª edição, pág. 62.

receita orçamentária nos cofres públicos, podendo haver inclusive operações de crédito que transcendem o Orçamento Público, tanto em seu aspecto temporal (Princípio da Anualidade Orçamentária) , quanto objetivo (Princípio Orçamentário da Exclusividade). Destaca-se, por exemplo, o caso da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas, nos quais há a incorporação de um passivo sem nenhuma contrapartida na forma de serviços prestados ou de aumento do ativo da entidade, seja devido a ingresso de receita orçamentária, ou à incorporação ao patrimônio público de bens adquiridos.

Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) é uma operação de crédito que consiste em empréstimo de curto prazo destinado a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro¹⁹.

2. DO LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Os limites para a dívida consolidada dos Estados e dos Municípios estão definidos a partir 20 de dezembro de 2001, pela Resolução nº 40 do Senado Federal a quem compete, nos termos da Constituição Federal, definir limites de endividamento e condições para contratação de operações de crédito. Em observância ao artigo 30 da LRF, o Presidente da República submeteu ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em cumprimento ao que dispõe o art. 52 da Constituição.

O parágrafo 2º do art. 30 da LRF permitiu ainda, que a proposta de limites globais fosse apresentada em termos de dívida líquida, o que equivale a abater, do total da dívida de cada ente, os respectivos créditos financeiros (depósitos, aplicações, e demais haveres financeiros).

Os limites globais para a dívida consolidada dos três níveis de governo serão verificados a partir de percentual da receita corrente líquida - RCL, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre (art. 30 da LRF, § 3º e 4º). Ressalte-se que os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes apresentarão o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, informando a posição do nível de endividamento, ao final de cada semestre.

O parágrafo 6º do artigo 30 da LRF prevê a alteração dos limites, em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, de forma a mantê-los adequados às novas condições.

Cumprido ressaltar que a LRF não determina os limites de endividamento, nem a trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites (15 anos), cabendo essas definições, conforme já apresentado, ao Senado Federal.

De acordo com a Resolução do Senado Federal nº 40, a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até o final de 2016, não poderá exceder, respectivamente, a:

¹⁹ LRF Art. 38.

- no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida; e
- no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

2.1 LIMITES PARA ENDIVIDAMENTO

	Limite	Prazo	Trajetória
Estados	2,0	15 anos	Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial
Municípios	1,2	15 anos	Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial

(*) Incorporados aporte futuro ao Banco Central, para fins de execução de política monetária e passivos já reconhecidos.

Exemplificando:

Um Município hipotético, que apresente em dezembro de 2001 uma dívida pública consolidada de **R\$ 12.500.000,00** (doze milhões e quinhentos mil reais), disponibilidades financeiras de **R\$ 1.250.000,00** (um milhão e duzentos e cinquenta mil reais) e uma RCL no período igual a **R\$ 5.000.000,00** (cinco milhões de reais) estará acima do limite de endividamento previsto na Resolução nº 40 do SF.

Este Município apresentará uma relação dívida/RCL de 2,25, portanto, acima do limite de 1,20, definido na Resolução como limite de endividamento dos Municípios.

Vejamos essa operação em detalhes:

1. Dívida Pública Consolidada do Município (DPC)= **R\$ 12.500.000,00**
2. Disponibilidades Financeiras (DF) = **R\$ 1.250.000,00**
3. Dívida Líquida = DPC – DF = R\$ 12.500.000,00 – R\$ 1.250.000,00 = **R\$ 11.250.000,00**
4. Receita Corrente Líquida do Município (RCL)= **R\$ 5.000.000,00**
5. Relação Dívida Líquida/RCL = **2,25** (ou R\$ 11.250.000,00 divididos por R\$ 5.000.000,00)
6. Como o limite legal da relação Dívida Líquida/RCL para os Municípios é igual a **1,20** verifica-se que há um excesso de endividamento de **1,05**, em termos dessa relação. Na prática, o máximo de endividamento que este Município poderá suportar, dada a sua RCL de R\$ 5.000.000,00, é uma dívida líquida de R\$ 6.000.000,00

ou 1,2 vezes a RCL (R\$ 5.000.000,00 x 1,2 = R\$ 6.000.000,00).

7. De que forma este Município poderá corrigir o excesso de endividamento, retornando aos limites legais? Na verdade, a Resolução nº 40 permite que o excesso de endividamento seja corrigido, em termos da relação dívida líquida/RCL, em até 15 anos, em uma proporção de 1/15 avo por ano. Ou seja, o excesso de endividamento sobre o limite legal (1,05) deverá ser reduzido em uma proporção de 0,07 a cada ano (ou 1,05 divididos em 15 anos). Em outras palavras, e dentro de uma análise simplificada, a dívida deverá diminuir em R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) a cada ano. Alternativamente, o Município poderá aumentar a sua RCL, permanecendo assim dentro da trajetória prevista para a redução do excesso de endividamento (em relação aos limites legais).

Para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o parágrafo anterior, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil (ou a cada semestre para os Municípios com menos de 50 mil habitantes) e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000. O limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) será registrado no Relatório de Gestão Fiscal.

Durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros (prazo final para retorno ao limite máximo de endividamento), aplicar-se-á o limite de endividamento de 1,20 para o Município que apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução e atinja este limite antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros.

Os Municípios tornarão disponíveis ao Ministério da Fazenda os dados necessários ao cumprimento desses dispositivos em até 30 (trinta) dias após a data de referência das apurações (informações relativas ao saldo devedor líquido e a RCL).

2.2 ADAPTAÇÃO DAS RESOLUÇÕES 40 E 43 DO SF À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em relação a Estados e Municípios, as Resoluções nº 40 e nº 43, de 20 e 21 de dezembro de 2001, respectivamente, resumem-se nos seguintes aspectos:

1. O parâmetro básico das Resoluções nºs 40 e 43 é a Receita Corrente Líquida – RCL;
2. A Resolução nº 43 estatui que o ente que desejar contratar operação de crédito deverá observar os limites definidos na LRF como elemento necessário para a instrução dos pleitos na contratação de operações de crédito;

3. A contratação de operações de crédito fica impedida nos dois quadrimestres anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, conforme a Resolução nº 43;
4. Pela Resolução nº 43, os pleitos serão encaminhados ao Ministério da Fazenda que será o órgão responsável pela autorização e acompanhamento dessas contratações.
5. De acordo com a Resolução nº 40, os entes públicos que estiverem acima dos limites terão até 15 anos para o enquadramento, na proporção de 1/15 avo ao ano.

O quadro a seguir apresenta um resumo dos principais controles de endividamento público implementados pelas Resoluções nºs 40 e 43.

	Resoluções 40 e 43
Parâmetro Básico	RCL
Meta para Dívida	D/RCL = 2 Estados D/RCL = 1,2 Munic
Prazo	15 anos
Limites	
- Op. de Crédito/ano	16% da RCL
- Serviço da Dívida	11,5% da RCL
- Aro's	7% da RCL
- Garantias	22% da RCL
Vedações	
- Op. de Crédito	180 dias do final do mandato

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF instituiu uma definição ampla para os conceitos de Estado, Distrito Federal e Município, neles incluindo, além das administrações diretas, os fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (este último, um conceito novo, criado pela própria LRF). A Resolução nº 43 do SF incorpora essas definições (art. 2º) e estabelece limites de endividamento para esse conjunto de órgãos.

Fato similar ocorre com o conceito de operação de crédito que, com a LRF tornou-se mais amplo que aquele estabelecido na Resolução nº 78, de 1998, ao incluir, por exemplo, o conceito de derivativos financeiros. Assim, tornou-se necessário compatibilizar a legislação do Senado Federal com o texto da legislação complementar, o que foi feito a partir do art. 3º da Resolução nº 43.

A LRF inovou ao estabelecer o conceito de receita corrente líquida – de forma diversa daquele que vinha sendo apurado a partir da Lei Complementar nº 82, de 1995 (Lei Camata I) e a partir da Lei Complementar nº 96, de 1999 (Lei Camata II). Este conceito passará também a ser utilizado em substituição ao conceito de receita líquida real - RLR adotado na Resolução nº 78, de 1998.

A Resolução nº 43 também inova, na medida em que estabelece um período para a apuração da RCL diferente daquele que vem sendo apresentado nos relatórios fiscais. Neste sentido, a Resolução nº 43

acrescenta um novo dispositivo ao conceito de RCL apresentado no artigo 2º da LRF quando determina que **“entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada”** (§ 4º, do art. 4º da Resolução nº 43). A metodologia de cálculo da RCL deverá ser definida pelos Tribunais de Contas que orientarão seus jurisdicionados quanto à forma de apuração da RCL. O Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária padroniza a metodologia de apuração da RCL para todos os entes federativos.

Vale ressaltar que, uma vez que a receita corrente líquida apresenta, via de regra, valor superior ao da receita líquida real, fez-se necessário adaptar os percentuais estabelecidos para os limites de endividamento. Assim, o montante global para operações de crédito, que na Resolução n.º 78, de 1998, tem limite de 18% (dezoito por cento) da receita líquida real, na Resolução nº 43 passa a ter o limite de 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida. Não se trata, vale enfatizar, de um endurecimento dos limites de endividamento, e sim da adoção de uma base de cálculo (receita corrente líquida) mais ampla que a anterior (receita líquida real), de modo que se faz necessária a redução do percentual utilizado, para que o limite de endividamento se mantenha inalterado.

Além disso:

1. O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada passam de 13% (treze por cento) da receita líquida real na Resolução n.º 78, de 1998, para 11,5% (onze e meio por cento) da receita corrente líquida.
2. O limite para concessão de garantias muda de 25% (vinte e cinco por cento) da receita líquida real para 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida.
3. As operações de antecipação de receita orçamentária passam a ter o saldo devedor limitado a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida (art. 10), contra 8% (oito por cento) da receita líquida real, na Resolução n.º 78, de 1998.

A LRF também determina que o Ministério da Fazenda seja o órgão público responsável por verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação. Por isso, tornou-se necessário alterar a Resolução n.º 78, de 1998, que conferia esta função ao Banco Central do Brasil. A partir da Resolução nº 43, o Ministério da Fazenda passa a realizar todas as funções de verificação de limites e instrução de pleitos de endividamento.

3. A REGRA DE OURO

Segundo o Artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1988:

“É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”

Esse comando traz a chamada "regra de ouro", que pretende coibir o financiamento, via operação de crédito, de despesas correntes. É matéria orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito é o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual.

O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que determina, in verbis:

“§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma 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 a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital”;

Verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

Não serão computadas como despesas de capital para esta finalidade:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, transcrito a seguir:

“Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32”.

II - as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pela União ou pelos demais entes da Federação, excetuando-se aquelas decorrentes da participação em organismos financeiros internacionais.

As receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins de observação da regra de ouro, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

3.1. A REGRA DE OURO ALCANÇA AS EMPRESAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES?

Aqui, além de as empresas controladas não dependentes não integrarem o orçamento, cabe o comentário de que a contabilidade empresarial, que é utilizada pelas sociedades de economia mista, se sociedade anônima, obrigatoriamente, por força da Lei nº 6.404 e empresas públicas, não apresenta a dicotomia, própria da administração pública, entre despesas de capital e despesas correntes. Tais conceitos, na verdade, não são contábeis, mas orçamentários. Exemplificando: a compra de um imóvel à vista, não impacta contas de despesa, mas duas contas do ativo: caixa e permanente. Sob a ótica orçamentária, é despesa de capital.

Aliás, admitir-se que a "regra de ouro" alcança as estatais não dependentes levaria a uma situação no mínimo esdrúxula: a administração direta, pela exceção constante do art. 167, III, pode, perante autorização orçamentária excepcional, realizar operações de crédito além do montante das despesas de capital. Às estatais não dependentes, por não serem, de modo algum, objeto de legislação orçamentária, o impedimento seria absoluto.

Por outro lado, como as receitas e despesas das controladas não dependentes não integram o orçamento do ente político, não há como onerar o limite de operações de crédito deste com as operações daquelas.

4. RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES

A LRF estabelece prazos e condições rígidos para os entes que ultrapassarem os respectivos limites de endividamento. Se verificado que o Município ultrapassou os seus limites ao final de um quadrimestre, a eles deverá retornar nos três quadrimestres seguintes, eliminando pelo menos 25% já no primeiro período.

Durante o tempo em que estiver acima dos limites, o ente estará sujeito às seguintes punições fiscais:

- Proibição de realizar operação de crédito, inclusive ARO, excetuado o refinanciamento da dívida mobiliária;
- Obrigatoriedade de obtenção de superávit primário para redução do excesso, inclusive através de limitação de empenho;
- Proibição de recebimento de transferências voluntárias, caso não eliminado o excesso no prazo previsto e enquanto durar o mesmo;

As regras acima se aplicam tanto para os casos de excedente nos limites da dívida mobiliária como das operações de crédito internas e externas. A relação dos que ultrapassarem esses limites será divulgada mensalmente pelo Ministério da Fazenda (art. 31, § 1º ao 5º da LRF).

5. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Toda e qualquer operação de crédito pleiteada, por ente da Federação, inclusive empresas controladas, estará sujeita à verificação do cumprimento dos respectivos limites de endividamento, pelo Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da LRF.

De acordo com o parágrafo 1º do art. 33, qualquer operação que contrariar as disposições da LRF será considerada nula, devendo ser cancelada, devolvendo-se o principal, sem o pagamento de juros e encargos financeiros. Enquanto não efetuada a devolução, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia ou contratar operações de crédito (art. 23, § 3º). Para tanto, a instituição credora deverá certificar-se de que o beneficiário da operação atende às exigências da lei.

Além disso, toda e qualquer operação de crédito realizada por Ente da Federação será registrada pelo Ministério da Fazenda, garantido o acesso público a essas informações.

5.1. INSTRUÇÃO DOS PLEITOS

Os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito externo e interno Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, inclusive concessão de garantias, deverão ser encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional - **STN**. Informações a respeito da instrução de pleitos referentes à contratação de operações de crédito podem ser obtidas no Manual de Instrução de Pleitos – Operações de Crédito de Estados e Municípios, de março de 2008, cujo conteúdo pode ser acessado no endereço abaixo.

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/MIP.pdf>

6. VEDAÇÕES

O art. 35 da LRF proíbe as operações de crédito entre os entes da Federação, sob qualquer forma, incluído o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente contraída.

Dessa forma, as novas regras da LRF permitiram encerrar um longo capítulo em que a União seguidamente refinanciou dívidas de Estados e Municípios, assumiu dívidas de Estados recém-criados, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do Governo Central. Para lembrar, somente em 1996/97 a União refinanciou, com juros subsidiados, dívidas de Estados no montante de R\$ 103,0 bilhões e, nas vésperas da sanção da LRF, a Prefeitura do município de São Paulo teve a sua dívida renegociada em mais de R\$ 10,0 bilhões, com prazo de 30 anos.

Como única exceção, o parágrafo 1º do art. 35 permite as operações de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusa a administração indireta, desde que não sejam destinadas a financiar despesas correntes, nem ao refinanciamento de dívidas que não as contraídas com a própria instituição concedente.

Outra proibição refere-se a operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador, sendo este o beneficiário. Dessa forma, estão vedadas as operações envolvendo os bancos estaduais e os respectivos governos, onde proliferaram, durante muito tempo, práticas escusas, que a norma busca abolir definitivamente.

O art. 37 da LRF veda uma série de outros procedimentos, equiparando-os a operações de crédito. São eles:

- Antecipações de receita de tributo ou tributação, antes da ocorrência do seu fato gerador;
- Antecipação de valores por empresa estatal, com exceção de lucros e dividendos;
- Assunção de qualquer modalidade de compromisso com fornecedores, inclusive para pagamento a posteriori, sem autorização orçamentária, exceção feita às empresas estatais.

7. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA – ARO

De uso bastante difundido, esse tipo de operação está agora mais restrito, devendo restringir-se unicamente ao atendimento de insuficiência de caixa durante o exercício e, ainda, atender a todas as normas relativas às operações de crédito constantes do art. 32 da LRF.

As operações de ARO somente poderão ser realizadas a partir do décimo dia do início do exercício, devendo ser saldadas, com os respectivos juros e encargos, até 10 de dezembro de cada ano. Quanto aos encargos, estão limitados à taxa de juros da operação, que deverá ser prefixada ou indexada à taxa básica financeira estipulada pelo governo (art. 38 da LRF).

Além disso, não poderão ser realizadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo; nem tampouco poderão ser contratadas se operações anteriores da mesma natureza não estiverem totalmente saldadas.

Todas as operações de ARO serão feitas através de abertura de crédito na instituição financeira que for vencedora de processo licitatório promovido pelo Banco Central, que fará também o seu acompanhamento e controle, aplicando as sanções cabíveis em caso de inobservância de limites, pela instituição credora.

As ARO não estão incluídas no saldo devedor que comporá o limite de endividamento dos entes públicos. Trata-se de dívida flutuante, de curto prazo, devendo ser paga dentro do exercício em que foi contratada.

8. GARANTIA E CONTRAGARANTIA

A concessão de quaisquer garantias em operações de crédito está sujeita às normas do art. 32 da LRF, que dispõe sobre os limites e condições das operações de crédito.

Como pré-condição, qualquer garantia exige que o seu beneficiário ofereça contragarantia, em valor igual ou superior à garantia a ser recebida, e, adicionalmente, a plena adimplência para com o ente garantidor.

Na concessão de garantias pela União aos Estados e Municípios, estes poderão vincular as suas receitas tributárias próprias, além das transferências constitucionais.

As entidades da administração indireta não poderão conceder garantia, exceto a que envolva empresa controlada à própria subsidiária ou por instituição financeira a empresa nacional.

Por último, toda dívida de ente público que tiver sido honrada em consequência de garantia prestada, implica na suspensão de novos créditos até a completa liquidação da dívida em causa.

9. RESULTADO PRIMÁRIO E RESULTADO NOMINAL

Com relação ao artigo 30 da LRF, o seu inciso IV do § 1º determina que a proposta para limites de endividamento para a dívida consolidada e mobiliária será acompanhada de metodologia de cálculo do Resultado Primário e Nominal, conceitos a serem verificados a partir das metas acertadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Por definição, o Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (Lei 9.496/97). É considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos. A análise do Resultado Primário demonstra o quanto o ente público (União, Estados e Municípios) dependerá de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas (no caso do déficit primário). É um indicador, portanto, de “auto-suficiência”.

Também chamado de déficit nominal ou Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, o Resultado Nominal corresponde à variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra.

10. EXERCÍCIO SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

1. Veja as informações abaixo sobre o primeiro quadrimestre do Município de Prudenciolândia no ano de X0 e o ajude com o preenchimento do anexo IV do Anexo de Riscos Fiscais da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias – Demonstrativo das Operações de Crédito.
 - a) O município de Prudenciolândia utiliza como referência para a elaboração da sua LDO o Manual de Elaboração do Anexo de Riscos Fiscais e Relatório de Gestão Fiscal, 6.^a edição publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional;
 - b) Registramos as seguintes operações para o município:
 - i. Janeiro:
 1. Obteve empréstimos junto ao Banco BOM CRÉDITO no valor de R\$150.000,00;
 2. Adquiriti 15 (quarenta e cinco) veículos da Marca Wolksvagem, modelo Fox, para utilização pelo programa SAÚDE INTEGRAL cujo valor unitário foi de R\$20.000,00.

ii. Fevereiro:

1. A empresa pública de desenvolvimento de produtos agrícolas do município – EMPRU - vendeu antecipadamente sua safra de soja com data prevista de colheita para setembro de X0 no valor de R\$50.000,00 (duzentos mil reais).
2. Estava em curso processo judicial dos servidores contra a prefeitura sobre benefícios não pagos em exercícios anteriores. O procurador da prefeitura informou ao prefeito que havia eminência de perda no processo e que a fim de evitar que o custo ao final do processo seja demasiado grande seria prudente confessar a dívida judicialmente com a sua quitação mediante acordo com o sindicato dos servidores municipais. O prefeito concordou com a sugestão e assumiu a dívida de R\$300.000,00.

iii. Março:

1. Fazia parte das diretrizes orçamentárias da prefeitura e dos planos de fomento da economia local construir em parceria com o Governo Federal um pólo de industrialização. Todavia a cota parte do município foi obtida mediante empréstimo obtido junto ao Banco Mundial no valor de R\$70.000,00

iv. Abril

1. A prefeitura de Prudenciolândia tentando aumentar o número de investimentos no município e por registrar insuficiência de caixa antecipou a arrecadação do ISS do segundo semestre do ano de X0, mediante empréstimo junto ao Banco BOM CRÉDITO no valor de R\$200.000,00, com vencimento para 30 de novembro de X0.

v. Receita do Município no período correspondente proveniente da arrecadação de tributos e repasses constitucionais e legais:

1. IPTU – R\$2.667.800,00
2. ITBI – R\$449.700,00

3. ISS – R\$3.227.497,00
4. Compensação financeira entre regimes – 560.000,00
5. Receita Agropecuária – R\$10.000,00
6. Receita Industrial – R\$5.000,00
7. Cota do FPM – R\$3.774.075,00
8. Contribuição ao plano de seguridade do servidor – R\$1.110.000,00