



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

EDUARDO GUILHERME HONÓRIO

**ANÁLISE DA DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) E DA CAPACIDADE DE
PAGAMENTO (CAPAG) DOS ESTADOS BRASILEIROS**

**SUMÉ - PB
2019**

EDUARDO GUILHERME HONÓRIO

**ANÁLISE DA DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) E DA CAPACIDADE DE
PAGAMENTO (CAPAG) DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

**SUMÉ - PB
2019**

H774a Honório, Eduardo Guilherme.
Análise da Dívida Consolidada (DC) e da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Estados Brasileiros. / Eduardo Guilherme Honório. - Sumé - PB: [s.n], 2019.

39 f.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Equilíbrio fiscal. 2. Dívida consolidada. 3. Receita corrente líquida. 4. Estados Brasileiros - endividamento. 5. Finanças públicas. I. Lima Filho, Gilvan Dias de. II. Título.

CDU: 336.2(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

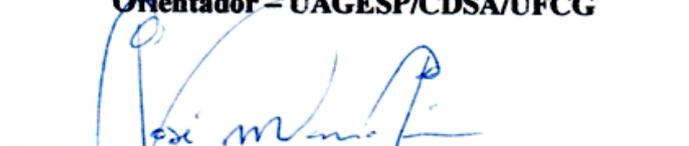
EDUARDO GUILHERME HONÓRIO

**ANÁLISE DA DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) E DA CAPACIDADE DE
PAGAMENTO (CAPAG) DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:


Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho
Orientador – UAGESP/CDSA/UFCG


Professor Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Examinador I – UAGESP/CDSA/UFCG


Professor Me. Allan Gustavo Freire da Silva
Examinador II – UAGESP/CDSA/UFCG

Trabalho aprovado em: 12 de dezembro de 2019.

RESUMO

A pressão sobre os gastos públicos após a redemocratização do país em virtude das transferências de competências promovidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a falta de mecanismos legais e de experiência no controle fiscal provocou uma sucessão de déficits primários que resultou em uma trajetória impetuosa das dívidas dos estados brasileiros. O resultado foi o crescimento desequilibrado da dívida líquida pública regional nas últimas décadas. Dentro desse contexto este trabalho tem por objetivo central analisar o nível de endividamento hodierno dos estados brasileiros e a respectiva capacidade de pagamento, por meio da comparação entre a Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL). A escolha do tema está respaldada na relevância do equilíbrio fiscal como mecanismo de preservação da capacidade de execução das funções basilares do setor público. Metodologicamente o estudo materializou-se como descritivo, exploratório, bibliográfico e documental (pautado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional). Os resultados, por sua vez, evidenciaram que a maioria dos estados brasileiros encontra-se no presente endividado, inclusive com tendência na progressividade da dívida. Como nota conclusiva, verifica-se que a conjuntura econômica não é determinante para o nível de endividamento dos estados, uma vez que, a maioria dos estados alocados na região Sudeste está com Nota C (padrão ruim de solvência) e os estados nordestinos com Nota A e B (padrões bom e regular, respectivamente).

Palavras-chave: Equilíbrio Fiscal. Dívida Consolidada (DC). Receita Corrente Líquida (RCL).

ABSTRACT

The pressure on public spending following the redemocratization of the country due to the transfer of competences promoted by the Federal Constitution of 1988 (CF / 1988) and the lack of legal mechanisms and experience in fiscal control caused a succession of primary deficits that resulted in fiery trajectory of the debts of the Brazilian states. The result has been the unbalanced growth of regional public net debt in recent decades. Within this context, this paper aims to analyze the current level of indebtedness of the Brazilian states and their ability to repay, by comparing Consolidated Debt (DC) and Net Current Revenue (RCL). The choice of the theme is based on the relevance of fiscal balance as a mechanism for preserving the capacity to perform the basic functions of the public sector. Methodologically, the study materialized as descriptive, exploratory, bibliographic and documentary (based on the National Treasury Subnational Treasury Finance Bulletin). The results, in turn, showed that most Brazilian states are currently in debt, even with a tendency towards debt progressivity. As a concluding note, it is verified that the economic situation is not decisive for the level of indebtedness of the states, since most of the allocated states in the Southeast region are rated C (poor solvency pattern) and the northeastern states rated A and B (good and regular patterns, respectively).

Keywords: Fiscal Balance. Consolidated Debt (DC). Net Current Revenue (RCL).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 NORMAS QUE REGULAM AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	8
2.1 Lei 4.320/64 (Lei das Finanças Públicas).....	9
2.2 Plano a Plurianual (PPA).....	11
2.3 Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO).....	12
2.4 Lei Orçamentaria Anual (LOA).....	13
2.5 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	14
3 DESEQUILÍBRIO FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	19
3.1 Equilíbrio fiscal	19
3.2 Dívida pública	21
3.3 Dívida pública consolidada	23
3.4 Gestão da dívida pública	26
4 ANÁLISE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS	29
4.1 Relação Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida (RCL)	29
4.2 Dívida Consolidada (DC) dos estados brasileiros	30
4.3 Relação entre DC/RCL dos estados brasileiros.....	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

Com a grande mudança causada pelas transferências de competência resultantes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), as contas públicas vêm tendo divergências, pelo fato que anteriormente elas não eram totalmente engajadas e elaboradas para manter um equilíbrio fiscal, que é quando as receitas do governo estão de acordo com seus gastos assim não gerando déficit ou superávit, ao longo do tempo o governo vem se endividando cada vez mais tentando chegar ao equilíbrio fiscal, esse endividamento é resultado de inúmeros déficits primários, que longo do tempo acelera o crescimento da dívida pública dos estados brasileiros.

A análise da dívida consolidada e da capacidade de pagamento dos estados brasileiros busca mostrar como esta o cenário atual de cada estado da Federação através de boletins de finanças dos entes subnacionais do Tesouro Nacional, para melhor se ter uma noção de quais entes da federação se adaptaram as regras advindas com a redemocratização pela Constituição Federal de 1988, e quais estados estão mais próximos do equilíbrio fiscal.

Tem-se por objetivo principal a análise do nível de endividamento atual dos estados brasileiros, que é o resultado dos acúmulos de déficits ao longo dos anos, que gera o desequilíbrio das contas públicas propiciando assim grandes dificuldades para que os gestores possam prestar um serviço de qualidade e eficiência a toda a população.

Para realizar essa análise busca-se verificar a respectiva capacidade de pagamento, por meio da comparação entre a Dívida Consolidada (DC), que é constituída pela soma total, apurada sem duplicidade, das despesas financeiras assumidas por todos que fazem parte do Estado, e a receita corrente líquida (RCL), uma vez que ela é a base para todos os cálculos. Ela é o somatório das receitas tributárias de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes.

A dívida pública é composta pela acumulação dos déficits que o governo não consegue sanar ao longo dos anos, e para reparar essa diferença o governo toma dinheiro emprestado, e a capacidade de pagamento apura a situação fiscal dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. Nesse entendimento qual o impacto que a dívida consolidada causa sobre a capacidade de pagamento dos estados brasileiros?

A relevância que traz o equilíbrio fiscal para que o aparelhamento do Estado esteja em total funcionamento para a execução de todos os deveres da administração pública, é de fundamental importância que esteja tudo conforme os critérios estabelecidos em Lei, e foi o

que levou a escolha do tema estudado, para poder expor como esta a real situação das contas públicas dos estados brasileiros.

Metodologicamente o estudo materializou-se como descritivo, onde é realizado um estudo detalhado, com coleta de dados, análise e interpretação dos mesmos. Exploratório, que visa, através dos métodos e dos critérios, oferecer informações e orientar a formulação das hipóteses do estudo, bibliográfico e documental (pautado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional).

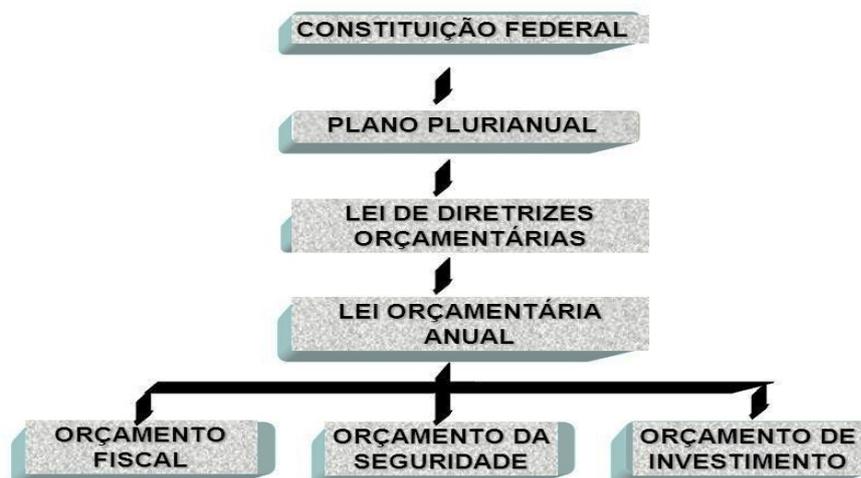
A distribuição do trabalho esta da seguinte forma, a primeira parte discorre sobre as normas que regulam as finanças públicas brasileiras, como a Lei 4.320/64, Plano a Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO), Lei Orçamentaria Anual (LOA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sendo ela uma das primícias relacionadas às contas públicas. A segunda parte esta relacionada ao equilíbrio fiscal e fatores relacionados como, dívida pública, dívida pública consolidada e a gestão da dívida pública. Por fim esse trabalho traz uma análise do endividamento dos estados brasileiros e qual a relação da Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida.

2 NORMAS QUE REGULAM AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Quando se fala de finanças públicas no Brasil, fala-se basicamente de três normas asilares: a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com destaque para os artigos presentes no segundo capítulo (os artigos vão do nº163 à 169), à Lei 4320/64 e a Lei Complementar 101/2000 (conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

A CF/88 reserva sobre as finanças no segundo capítulo, uma seção que trata de normas gerais e outra que trata dos orçamentos, fornecendo assim regramento básico sobre os orçamentos e sua efetivação legal por meio da Lei Orçamentaria Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), regrado o que plausível na configuração orçamentária.

Figura 01 – O orçamento público e a CF/88



Fonte: JÚNIOR; LIMA; PISCITELLI, 2014 (Adaptado pelo autor).

A Lei 4.320/64, por sua vez, institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos. Esta lei trás todo o planejamento e parâmetros para a elaboração e controle dos orçamentos, com conceitos de receitas e despesas.

Já a Lei Complementar 101/2000 estabelece parâmetros para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal como, por exemplo: os limites de gasto de pessoal, o limite de endividamento, o percentual de restos a pagar. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define a conceituação de receita corrente líquida, estabelece a exigência de demonstrativos para transparência e controle social como o relatório resumido da execução orçamentaria, o relatório de gestão fiscal, bem como, a publicação eletrônica desses relatórios.

2.1 Lei 4.320/64 (Lei das Finanças Públicas)

A Lei 4.320/64 caracteriza-se por traçar as receitas e despesas públicas classificadas em correntes e de capital, bem como, define que para cada exercício financeiro deverá haver a previsão das receitas e a fixação do limite máximo das despesas públicas. Para JÚNIOR; LIMA; PISCITELLI (2014, p.29) foi “a Lei 4.320/1964, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”.

Dentro desse contexto, o quadro seguinte detalha a composição das receitas e despesas correntes estabelecidas pela Lei 4.320/64, considerando sua natureza econômica.

Quadro 01 – Configuração das receitas e despesas correntes

Receitas Correntes	Despesas Correntes
Receita Tributária	Despesas de Custeio
Receita de Contribuição	Transferências Correntes
Receita Patrimonial	
Receita Agropecuária	
Receita Industrial	
Receita de Serviços	
Transferências Correntes	
Outras Operações Correntes	

Fonte: Lei nº 4.320, 1964 (Adaptado pelo autor).

Para Costa (2007) as receitas correntes podem ser definidas como:

[...] aqueles recursos disponíveis ao ente político federado: (1) de natureza tributária e (2) provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas, de direito público ou privado, destinados a atender as denominadas despesas correntes, qualificadas como aquelas destinadas ao funcionamento e manutenção dos serviços públicos, prestados direta ou indiretamente pela Administração, e que não geram qualquer aumento do patrimônio público (COSTA, 2017, p.182).

De forma tipificada, as receitas correntes podem ser expressas em oito subcategorias. As receitas tributárias representam os aferimentos provenientes dos impostos, taxas e contribuições de melhoria. As receitas de contribuições são decorrentes das contribuições de melhorias e especiais. As receitas patrimoniais são advindas de exploração do patrimônio público (como o aluguel de um bem público). As receitas agropecuárias são originárias das vendas de produtos agropecuários. As receitas industriais da comercialização de produtos industriais. As receitas de serviços advêm da prestação de serviços. As transferências correntes são decorrentes de repasses de outras esferas públicas e/ou setor privado. As outras

operações correntes são referentes a vários aspectos de fontes diferentes, como os valores arrecadados por multas.

Com relação aos dispêndios contínuos, as despesas correntes se fragmentam em dois grupos. As despesas de custeio que servem para pagar as despesas corriqueiras da administração pública, e as transferências correntes que estão relacionadas às transferências para determinadas pessoas jurídicas, normalmente, referentes às despesas específicas.

Do mesmo modo, as receitas e despesas de capital foram instituídas pela Lei 4.320/64, considerando sua natureza econômica, como demonstra o quadro seguinte.

Quadro 02 – Configuração das receitas e despesas de capital

Receita de Capital	Despesas de Capital
Operação de Capital	Investimentos
Alienação de Bens	Inversões Financeiras
Amortização de Empréstimos	Transferências de Capital
Transferências de Capital	
Outras Receitas de Capital	

Fonte: Lei nº 4.320, 1964 (Adaptado pelo autor).

As receitas de capital são constituídas pelo somatório dos recursos provindos da realização da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a atender às despesas classificadas como despesas de capital.

Na visão de Costa:

[...] as receitas de capital seriam aquelas disponibilidades provenientes de constituição de dívidas e de recursos financeiros, também recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a cobrir as despesas classificáveis como despesa de capital, inclusive as outras receitas de capital (COSTA, 2017, p.182.).

De forma esmiuçada, as receitas de capital podem ser expressas em cinco subcategorias. As operações de capital estão relacionadas com empréstimos que o ente público toma. As alienações de bens correspondem aos recursos oriundos da venda de bens. As amortizações de empréstimos ocorrem quando o ente público recebe parcelas do empréstimo que ele disponibilizou a terceiros anteriormente. As transferências de capital são valores recebidos para serem aplicados em despesas de capital. As outras receitas de capital são despesas que não podem ser classificadas como as demais anteriores citadas.

Por fim, as despesas de capital são dispêndios não efetivos, ou seja, não causa uma variação patrimonial diminutiva. Nessas despesas expõe três subcategorias. Os investimentos

que ocorrem quando a administração pública adquire um bem novo. As inversões financeiras que se materializam quando o governo adquire bens já em uso. E as transferências de capital que surgem quando a entidade pública transfere valores para fazer em face de outros entes.

2.2 Plano Plurianual (PPA)

A questão temporal é extremamente relevante para o governo, pois, o setor público sempre necessita fazer grandes investimentos em infraestrutura e serviços que estão a cargo da administração pública, seja a construção de hidroelétricas, pavimentação de estradas, saneamentos, construção de escolas e hospitais. Alguns desses investimentos são bastante complexos e caros, logo, precisam ser bem estudados e elaborados e exigem antes de tudo planejamento.

Para mitigar este problema e outros existe o planejamento de médio prazo, tem-se o Plano Plurianual (PPA) como sua principal ferramenta governamental. Segundo Silva (2016, p.24), o “Plano Plurianual (PPA) é um instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo”.

Pelo exposto fica constatado que é o PPA que define para o período de 4 anos as grandes prioridades nacionais e regionais com metas para cada área de atuação, saúde, educação, saneamento, transporte, energia entre outras. Todavia, Costa (2017, p.70.) destaca que, “tendo em vista consubstanciar mera enunciação de programação e orientação, o PPA é lei formal, sendo dependente do orçamento anual para possuir eficácia relativamente à realização das despesas”.

Costa (2017), ainda destaca que:

Visando à continuidade das ações estatais no médio prazo (período de quatro anos), a lei do plano plurianual possui vigência por quatro anos, os quais englobam os três últimos do governo de determinado Chefe do Poder Executivo e o primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, período dentro do qual, até 31 de agosto, deve o presidente seguinte encaminhar o seu projeto de PPA para ter vigência nos três anos restantes de seu governo e no primeiro ano do mandato presidencial subsequente e assim sucessivamente (COSTA, 2017, p.80).

Como instrumento operacional o PPA é a grande lei de planejamento do país, inclusive realizando o vínculo do plano estratégico do governo com os orçamentos de cada ano.

Salienta-se que não são apenas grandes obras que estão no PPA, o governo também inclui no plano os gastos necessários para garantir a oferta permanente de determinados serviços públicos. Como exemplo, no caso da agricultura o PPA prevê tanto as obras de

construção de armazéns para estoque, como também ações de financiamento e garantia de compra da produção para distribuição de cestas básicas a população carente.

Dentro dessa conjuntura Silva (2016), menciona que:

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 165, parágrafo 1º, fica definido que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Silva, 2016. p.25).

Nem todos os investimentos públicos estão no PPA do governo federal, pois, há outras ações que ficam a cargo dos estados e municípios. Logo, cada um deles tem suas próprias Leis Orçamentarias, inclusive seus próprios PPA's, isso porque cada esfera de governo, federal, estadual ou municipal tem suas próprias responsabilidades estabelecidas na própria CF/88. A título de conhecimento, as ações que cabem aos municípios são: calçamento de ruas, transporte urbano, coleta de lixo, etc. Já os estados são responsáveis, pelo: combate aos crimes comuns reprimidos pela polícia militar e investigados pela polícia civil, pela formulação e execução de políticas em áreas de competência comuns com os governos federais e municipais (exemplo: educação, saúde e desenvolvimento urbano).

Todas essas despesas são executadas com o dinheiro recolhido por meio de impostos e contribuições de taxas municipais ou estaduais, de recursos transferidos pelo governo federal e por outras receitas, como empréstimos de instituições públicas e privadas.

2.3 Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)

Para realizar determinadas ações do governo é necessário o planejamento, e no caso do orçamento público o governo trabalha com o planejamento de médio prazo. É no PPA que se define as grandes prioridades nacionais e regionais para cada período de 4 anos, porém, antes de se fazer o orçamento anual, o governo prepara e encaminha para ser discutida no Congresso uma outra lei, chamada de Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO). Sobre o tema Silva (2016. P.25), expõe que “A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é o elo entre o Plano Plurianual (PPA), que funciona como um plano de Governo, e a Lei Orçamentária, instrumento de viabilização da execução dos programas governamentais”.

Essa lei diz como deverá ser feito o orçamento anual e quais são os gastos mais importantes para aquele período. Logo, no PPA estão as grandes prioridades para o período de 4 anos, mas esse planejamento precisa ser ajustado a cada ano de acordo com as necessidades e metas do governo para o seguinte. É a LDO por tanto que estabelece quais são as despesas mais importantes que o governo deve fazer a cada ciclo anual. Portanto fica evidente que é a

LDO que faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo estabelecido no PPA, com o plano operacional de curto prazo representado pelo orçamento anual.

Além de definir quais as prioridades que deverão estar no orçamento anual, a LDO traz uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento. Ela indica, por exemplo, de quando será o reajuste do salário mínimo e quanto o governo precisa poupar todo ano para pagar sua dívida. A LDO também define regras como será o envio de dinheiro público para Organizações Não-Governamentais (ONG's).

Nas palavras de Silva:

O parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que a LDO deverá compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual; disporá de alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (SILVA, 2016, p.25).

Outros assuntos que a LDO define são as eventuais alterações na cobrança de tributos e as regras temporárias para o caso do orçamento não ser aprovado até o final do ano. A LDO determina ainda a política de investimento das agências de fomento como: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), o Banco do Nordeste (BNB), e o Banco da Amazônia (BAZA). Essas instituições usam recursos públicos federais para financiar projetos que promovem o desenvolvimento do país.

2.4 Lei Orçamentaria Anual (LOA)

O orçamento federal inclui toda programação de gastos da administração pública, desde o pagamento de pessoal, aposentadorias, saúde, educação, até os investimentos das empresas estatais, que são aquelas controladas pelo governo.

Costa destaca que:

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), observados os princípios da universalidade, unidade, anterioridade, anualidade, legalidade, exclusividade, transparência, não afetação, equilíbrio financeiro, redistribuição de rendas, desenvolvimento econômico, e economicidade, (...), é o instrumento normativo que fixa a despesa e estima a receita anualmente, evidenciando a política econômica e financeira de curto prazo do governo (COSTA, 2017, p.71).

O orçamento público é uma lei discutida e aprovada todo ano, chamada Lei Orçamentaria Anual (LOA). Na LOA os gastos do governo estão organizados por áreas de governo como saúde, educação, transporte e segurança. Cada uma dessas áreas tem seus programas e ações orçamentarias. A exemplo, na área de segurança o orçamento federal pode trazer um programa de fortalecimento de segurança pública que inclui diversas ações como a construção de presídios e a capacitação de agentes penitenciários, na área de educação, um programa de melhoria da qualidade de ensino que inclui ações como a implantação de escolas em tempo integral e a instalação de laboratórios de ciências.

Sobre isso Silva (2016. p.29) fala que cada uma dessas ações tem no orçamento sua programação de gastos. Por este motivo o governo precisa estimar quanto vai arrecadar para custear as despesas do ano seguinte, logo, a LOA não compreende somente as despesas, mas, as receitas esperadas para aquele ano. Essas receitas vêm principalmente da cobrança de tributos, como o imposto de renda e a contribuição previdenciária.

Como ressalva, salienta-se que a principal fonte de provimentos públicos são as receitas tributárias, compostas majoritariamente por três tipos de tributos: as taxas, as contribuições e os impostos. No caso dos impostos eles se dividem em dois tipos; os diretos e os indiretos, os impostos diretos são aqueles pagos diretamente pelos contribuintes, a exemplo o imposto de renda. Já os indiretos estão incluídos no preço de todos os produtos que são comprados pelos consumidores. Entre os impostos indiretos o mais importante é o imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Além dos impostos tem as contribuições, normalmente, destinadas a previdência social e a saúde.

Em resumo a Lei Orçamentaria Anual, ela é discutida e aprovada todo ano e traz a programação dos gastos do governo em cada área, e a previsão das receitas para custear esses gastos, por esse motivo é uma lei de grande importância por definir prioridades de acordo com as necessidades da população e por definir o limite dos recursos disponíveis.

2.5 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) visa equalizar as questões de planejamento com os gastos públicos, obedecendo aos limites de despesa estabelecidos dentro da própria norma. Para isso a LRF traz instrumentos de planejamento em relação aos gastos públicos efetuados pela diferentes esferas de governo. Os instrumentos antes explicados são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentaria Anual LOA.

Oliveira (2016, p. 45), observa que “a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei complementar de número 101, que entrou em vigor em 04 de maio de 2000. Ela vem

regulamentar a constituição no que diz respeito a tributação e orçamento, e atender o artigo 163 da Constituição Federal Brasileira”.

Concordando com esse pensamento, Silva (2016. p.14), argumenta que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ou Lei Complementar nº 101, entrou em vigor em 4 de maio de 2000. Em seu art. 1º, delimita a amplitude de suas disposições esclarecendo que o seu propósito é estabelecer normas de finanças públicas, tendo como respaldo as disposições contidas no Capítulo II do Título VI da Constituição Essa parte da Constituição estabelece que lei infraconstitucional.

Portanto, esta lei tem por objetivo trazer uma equalização entre o planejamento que deve ser realizado pela administração pública, considerando a análise efetiva dos seus gastos e receitas, ou seja, a partir do surgimento da LRF, fica estabelecido para administração pública à necessidade de planejar efetivamente onde ela irá despende os seus recursos, fundamentado em todo um critério gerencial (com grande efetividade pautada dentro de tudo aquilo que foi planejado e estipulado dentro dos limites traçados pela própria Lei Complementar).

Tavares (2014, p.32), ressalta que “esta Lei prevê um mecanismo de maior controle nas contas públicas: passa a haver maior rigor para que o governo não contraia empréstimos ou dívidas, é um mecanismo de fiscalização e transparência”.

Assim, para a LRF não basta que a administração pública queira efetivamente despende recursos, há necessidade preliminarmente que ela, de fato tenha planejado essas eventuais despesas, e que essas eventuais despesas obedeçam a limites para que tudo venha configurar-se em conformidade com os parâmetros traçados na sua elaboração, e, sobretudo, que esses gastos não venham infringir os limites estabelecidos.

As situações bastante clássicas que a LRF engloba seriam a aplicação mínima de recursos com a saúde, educação, bem como, a aplicação máxima com gastos relativos ao pessoal. Em outras palavras, a administração pública pode gastar, mas dentro daquilo que foi efetivamente planejado, considerando a observância dos limites mínimos e máximos de categorias de despesas específicas.

Segundo Cardoso; Gomide; Gomide; Martins, (2013, p.4), “o que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público”.

Para os autores Gorga e Bergamasco:

A Lei de Responsabilidade Fiscal trabalha em conjunto com a Lei Federal 4.320/64 que normatiza as finanças públicas no país. Enquanto esta estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, aquela estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financiamento, garantindo-lhe um caráter mais gerencial (GORGA; BERGAMASCO, 2012, p 76).

Assim, a LRF caminha em conjunto com a Lei 4.320/64. Essas leis trazem assuntos individualizados, mas que se complementam. Uma Lei versa sobre uma questão mais financeira e sobre a análise das receitas públicas estatais. Do outro lado, a LRF tem por objetivo trazer um caráter mais gerencial na efetiva gestão desses recursos públicos. Concordando com esse pensamento, Silva, (2016. p.10):

A LRF não substitui nem revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no país há quase 40 anos. Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal.

Nas palavras de Silva, (2016) Um conceito importante e necessário para entender como funciona a LRF, é a receita corrente líquida (RCL), uma vez que, ela é a base para todos os cálculos. Ela é o somatório das receitas tributárias de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes.

A receita corrente líquida caracteriza-se como a principal base para os cálculos com gastos. Essa receita consiste em receitas como: receita originária e derivada. Sobre essa receita há possibilidade de aplicar algumas deduções para se chegar ao efetivo valor.

Segundo Gorga e Bergamasco, (2012):

Dessas receitas podem ser deduzidos, na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para a previdência social do empregador incidente sobre prestação de serviços de terceiros e a contribuição à previdência feita pelo trabalhador e também, as contribuições para o programa de integração social – PIS. Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação social; na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

Para se chegar à receita corrente líquida, é necessário deparar-se com as receitas usuais da administração pública que são as receitas originárias ou derivadas, mas sobre elas têm-se

que ter a aplicabilidade de deduções federais, estaduais e municipais. Essas deduções levam até a receita corrente líquida, que passa a ser base para todos os cálculos que surgem na LRF.

“A verificação da RCL deve ser para o período de um ano, mas não necessariamente o ano civil. Então para verificar a RCL do mês de Abril, por exemplo, de um determinado exercício financeiro, devemos contar as receitas arrecadadas desde maio do exercício anterior até o mês de abril em questão”. (GORGA & BERGAMASCO, 2012), ou seja, para verificar a RCL, leva-se em consideração o período de um ano, porém não se leva em consideração o “ano calendário”, mas sim, os últimos 12 meses que se deseja ter conhecimento da RCL.

Ainda segundo Gorga e Bergamasco, (2012):

No que diz respeito às despesas, toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada pela LOA, pelo PPA, e pela LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Para que uma despesa tenha seu caráter regular de validade, a despesa deve estar prevista nos instrumentos regulatórios: PPA, LDA e LOA.

O gasto máximo com pessoal e limites de gastos com educação e saúde é definido por lei. De acordo com a Constituição Federal, no seu art. 212, o município devesa destinar à educação, não menos que 25% da sua arrecadação, desses 25%, 60% devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental e os 40% restantes ao financiamento de outros níveis de ensino. Desse modo, a constituição Federal já traz um limite, um limite constitucional mínimo para aplicabilidade na educação, limite mínimo esse que o município deve destinar da arrecadação em relação à porcentagem que deve ser gasta. Com a saúde também existe um piso em relação à arrecadação municipal que é no mínimo 15%.

Um dos principais itens do setor público que representam as maiores despesas é a folha de pagamento de pessoal, ou seja, a maior despesa da administração pública não financeira é com servidores. De acordo com a LRF, compreende-se como despesas de pessoal o somatório: dos gastos do ente da federação com os ativos; despesas com inativos e pensionistas; vencimentos e vantagens, fixas e variáveis; subsídios, proventos de aposentadoria; reformas e pensões; adicionais de qualquer natureza; gratificações, horas extras e vantagens pessoais; encargos sociais; contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Ou seja, todas essas despesas são denominadas pela LRF como despesas de pessoal, o que vem de importante nesse momento é que essas despesas com pessoal possuem um limite máximo na administração pública.

São determinados na própria LRF os limites para os gastos com pessoal na administração pública, eles se dividem em dois: 50% da RCL para a União; 60% da RCL para estados e municípios, Sendo que dentro da esfera federal o limite é de: 40,9% para o executivo; 6% para o Judiciário; 2,5% para o Legislativo; 0,6% para o Ministério Público. Na esfera estadual: 2% para o Ministério Público; 3% para o Legislativo, Incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo. Já nos municípios são destinados com relação a pessoal: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município quando houver; e 54% para o Executivo.

Sobre o tema, Gorga e Bergamasco afirmam que:

Para controle dos recursos e efetiva fiscalização do cumprimento da lei, são instrumentos da transparência para efeitos da LRF: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentarias; prestação de contas; Relatório Resumido da Execução Orçamentaria e sua versão Simplificada; Relatório da Gestão Fiscal e sua versão simplificada (GORGA e BERGAMASCO, 2012).

Portanto, a administração pública não pode gastar sem limites com pessoal. Na realidade ela possui uma limitação máxima, da mesma maneira só que em sentido inverso. Na saúde e na educação a administração pública tem limites mínimos a serem aplicados nessas áreas. Dessa forma a Lei de Responsabilidade Fiscal é de fundamental importância para zelar pelo bom andamento do orçamento público, em virtude dela há um cuidado maior no que se diz respeito aos gastos públicos, exigindo assim dos gestores um planejamento mais adequado e elaborado com o dinheiro público, para assim refletir com ações eficientes para toda a população.

3 DESEQUILÍBRIO FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A trajetória progressiva da dívida pública é o problema principal da economia brasileira, gerando desequilíbrio orçamentário e impondo aos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) a aplicação sistêmica de medidas regressivas de crescimento econômico (tanto fiscal como monetária), com impacto direto sobre o desenvolvimento nacional, regional e local. Em outras palavras, o nível de endividamento público de um país pode definir sua estabilidade econômica e suas possibilidades de progresso material e humano. Dentro desse contexto, esta seção tem por finalidade expor os conceitos basilares a respeito do tema estudado.

3.1 Equilíbrio fiscal

O equilíbrio fiscal tem um papel fundamental no crescimento de um país. Quando as contas públicas estão equilibradas tem-se um ambiente macroeconômico mais abalizado, onde se possibilita ao setor público promover investimentos estruturantes em áreas estratégicas como: defesa nacional, segurança interna, justiça, educação, saúde, programas sociais, dentre outros. Na visão de Guimarães Júnior, Cavalcant, e Levy:

Não apenas o tamanho do orçamento, refletido no total de gastos e receitas públicas, mas também a composição desses gastos e receitas pode afetar de forma significativa os incentivos para as atividades produtivas. Por exemplo, um orçamento equilibrado, caracterizado por elevada carga tributária, tende a gerar impactos diferentes sobre o crescimento, relativamente a um orçamento igualmente equilibrado, mas baseado em níveis mais baixos de gastos e tributos. (GUIMARÃES JÚNIOR; CACALCANT E LEVY. P.1).

Em contrapartida, quando o orçamento fiscal não está ajustado, há grande disposição do país se direcionar ao endividamento público, proporcionando decorrências negativas como: ciclos inflacionários, redução da qualidade e quantidade dos serviços públicos e crises de confiança. Segundo Modesto e Reis, (2016) “O equilíbrio das contas públicas ainda é um dos grandes desafios dos gestores das cidades brasileiras”.

Dentro desse contexto pode ser salientado que o equilíbrio fiscal nada mais é do que a forma que as contas dos governos estão sendo exercidas, ou seja, se as receitas estão sendo equivalentes as despesas. Doravante, se as receitas estiverem em padrões monetários acima das despesas se têm o superávit primário, da mesma forma só que de maneira inversa se as receitas forem menores que as despesas tem-se o déficit primário.

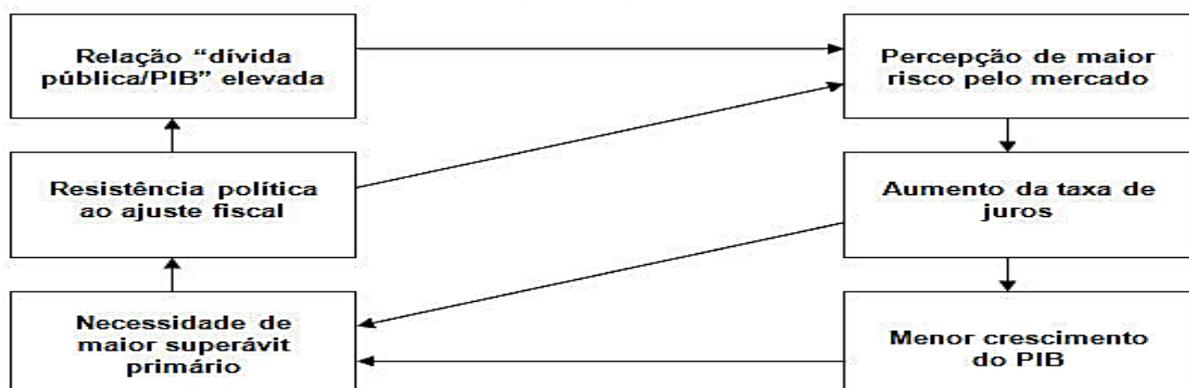
Para melhor entender o conceito de superávit e déficit primários, pode ser vislumbrado que depois de toda arrecadação de impostos do governo e o pagamento de todas as despesas existentes (seja com salário do funcionalismo público, saúde, educação, etc.), caso esse montante final seja positivo, ou seja, se o governo gastou menos do que ele arrecadou, significa então um superávit primário. Todavia, se ocorrer o contrário, despesa corrente acima da receita corrente então se materializa um déficit primário.

Logo, o superávit e o déficit primário indicam se as finanças públicas estão ou não ajustadas monetariamente no presente, ou seja, se o governo está gastando ou não de acordo com suas receitas disponíveis em um dado intervalo de tempo. (GADELHA, 2017).

Como ação complementar, deve ser ressaltado que compromissos passados do governo podem alterar o seu resultado, transformando um superávit em déficit, uma vez que, o governo tem obrigações a cumprir decorrentes de dispêndios de amortização e pagamentos de juros provenientes da dívida pública existente. Em outras palavras, quando se deseja averiguar a situação nominal do país, além de considerar as receitas e despesas correntes também devem ser ponderados os gastos com a dívida pública. Se subtrairmos das receitas correntes as despesas correntes e as amortizações e os juros e mesmo assim o resultado for positivo se configura um superávit nominal e ocorrer o contrário se materializa um déficit nominal.

Tudo isso se torna muito relevante para um governo, pois, o governo assim como uma pessoa pode ser visto como um “bom ou mau pagador”. Se ele é visto como um “bom pagador” ele tem acesso a mais crédito e a taxa de juros bem menores, o que favorece toda economia, ou o inverso disso, quando o governo é visto como um “mau pagador”, toda vez que ele for tentar captar novos recursos para investir onde necessitar, esse dinheiro vai ser capitado com juros bem mais elevados.

Figura 02 – Relações entre o superávit primário e nominal e os juros reais



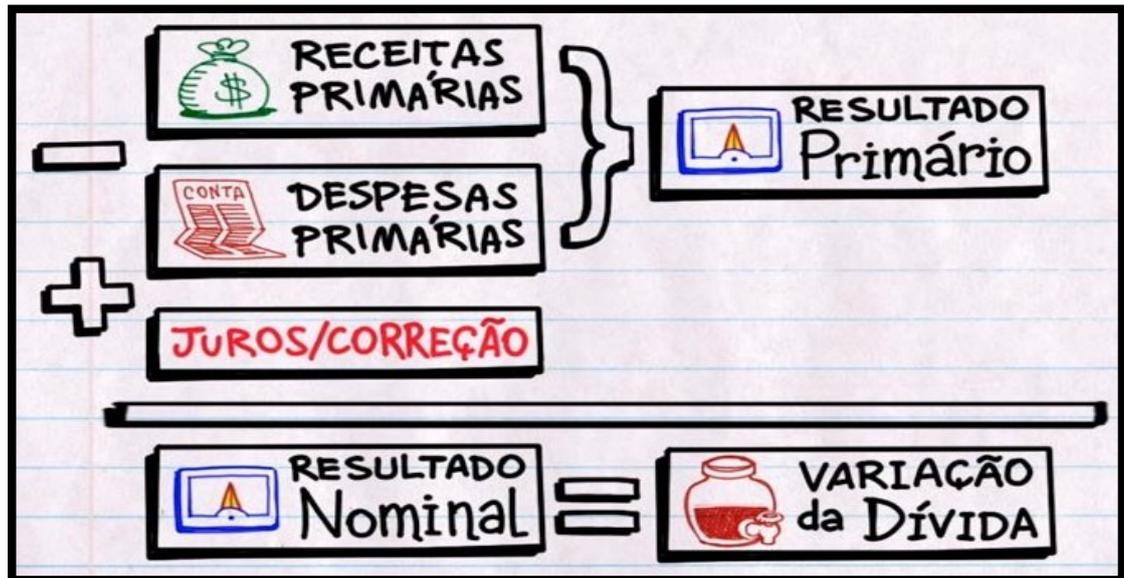
Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019).

O Tesouro Nacional Transparente é um órgão do governo que em tese administra as finanças do governo, é como se fosse o caixa do governo. Ele recebe o dinheiro arrecadado pela Receita Federal e outros órgãos e faz a gestão destes recursos para cumprir o orçamento público, que é um planejamento dos gastos do governo.

3.2 Dívida pública

Para explicar a dívida pública, primeiro precisa-se falar das contas do governo, o governo tem receitas e gastos, a principal fonte de receitas do governo são os impostos que são pagos pela população, e esses recursos são gastos com saúde, educação, aposentadorias, pensões, salários de servidores, dentre outros. Quando gasta mais do que arrecada, o governo tem que cobrir essa diferença pegando empréstimos. Segundo Gadelha (2017, p. 5) “Quando as despesas públicas são maiores do que a receita pública em um determinado período (por exemplo, um ano), tem-se um déficit orçamentário”. O acúmulo desses empréstimos ao longo do tempo é o que forma a dívida pública.

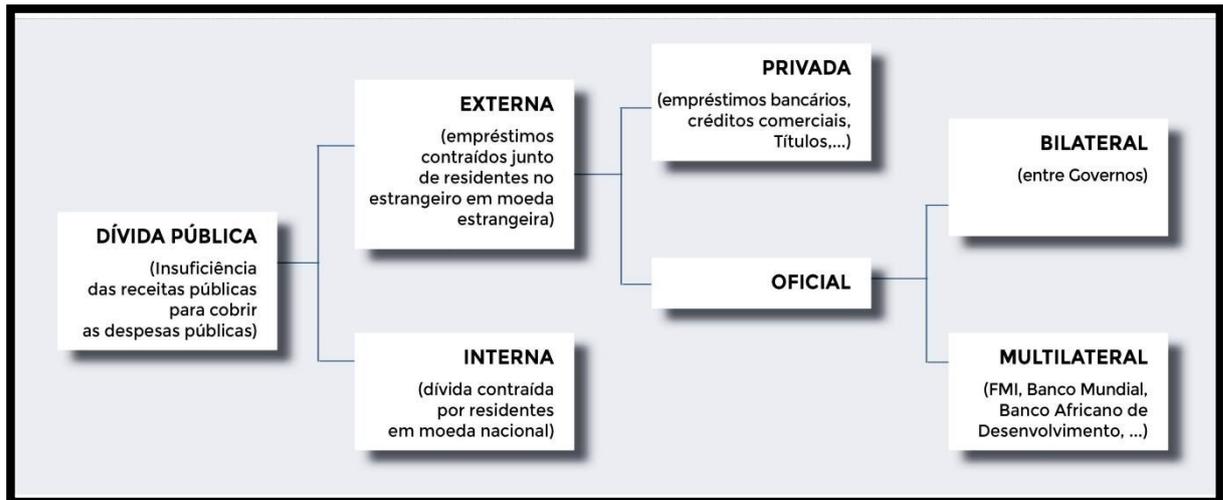
Figura 03 – Relação entre o equilíbrio fiscal e a dívida pública



Fonte: Gadelha (2017) - Adaptado pelo autor.

Considerando o exposto, a dívida pública é composta pela acumulação dos déficits que o governo não consegue sanar ao longo dos anos, ou seja, a dívida pública é o somatório de déficits anteriores não pagos. Normalmente o governo toma dinheiro emprestado por meio de uma série de possibilidades e agentes, gerando obrigações que se materializam de forma geral na dívida pública e de modo específico em suas categorias (interna, externa, privada, oficial, bilateral e multilateral).

Figura 04 – Classificação estrutural da dívida pública



Fonte: Tribunal de Contas da União (2019) - Adaptado pelo autor.

De acordo com a sua estruturação, a dívida interna deriva dos empréstimos que o Estado adquire dentro da sua jurisdição econômica, subscritos por residentes e em moeda nacional. A dívida externa, por sua vez, procede dos empréstimos adquiridos juntos de residentes no estrangeiro e em moeda externa. Como segmentação, existem fundamentalmente três tipos de dívida externa: a dívida oficial, que quando multilateral versa sobre a dívida contraída junto de instituições financeiras supranacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI); a dívida oficial bilateral que é constituída por empréstimos provenientes junto a outros governos estrangeiros; e a dívida privada, efetivada pelo governo a partir de ações de empréstimos junto a instituições alocadas nesse setor, como bancos, empresas e pessoas físicas residentes em outros países. Sobre isso, Mendonça, (2005, p.16) salienta que:

Toda dívida pública tem como ponto de partida um desequilíbrio no lado real da economia: o governo, em uma ou várias de suas instâncias, gastou mais do que arrecadou. Essa situação em que despesa é maior do que receita gera um fluxo deficitário, alimentando o estoque da dívida.

Como arremate, Mendonça afirma que quando a dívida pública está desequilibrada pelos déficits acumulados ao longo dos anos que o governo não consegue sanar, ou seja, pelo fato do governo ter gasto bem mais do que arrecadou, faz com que isso vá gerando vários fatores desfavoráveis à economia ao longo do tempo, como alta inflação, taxas de juros mais elevadas, e dificuldade de negociação com os credores. Dessa forma assim alimentando cada vez mais a ampliação da própria dívida já existente.

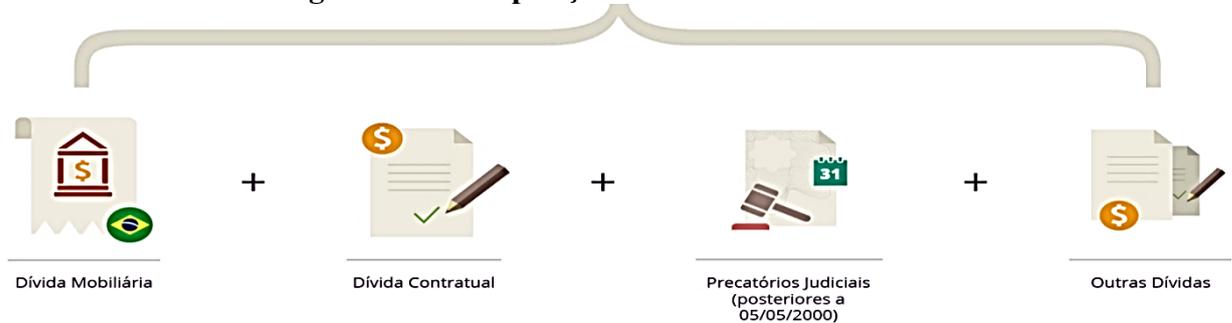
3.3 Dívida pública consolidada

De acordo com o Tesouro Nacional Transparente (TNT) a dívida pública consolidada (ou fundada) corresponde ao montante total apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras dos entes da federação brasileira, adquiridas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e/ou da efetivação de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. As operações de crédito com prazo menor a doze meses e cujas receitas façam parte do orçamento também agregam a dívida pública consolidada.

De modo segregado, a dívida pública consolidada pode ter origem decorrente de quatro operações:

- a) pela emissão de títulos públicos (dívida mobiliária);
- b) pela realização de empréstimos e financiamentos (dívida contratual);
- d) pelos precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos;
- e) pela realização de operações equiparadas a operações de crédito pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (denominadas de outras dívidas).

Figura 05 – Composição da dívida consolidada



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

Sobre o exposto Tavares (2019) menciona que em termos de captação de recursos, a ação pode ser feita por emissão de títulos públicos (sendo por essa razão classificada como mobiliária); por meio da captação de capital via contratos, firmados principalmente com instituições do sistema financeiro nacional ou internacional (sendo esta dívida classificada como contratual); por precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; e por outras dívidas que pelas suas especificidades, não possam ser enquadradas em quaisquer das classificações descritas anteriormente, como, por exemplo, a assunção de dívida que não decorra de contrato.

Segundo informações disponíveis no portal do Tesouro Nacional Transparente no caso do Governo Federal, 99% da dívida era no ano de 2018 formalizado por títulos públicos (dívida mobiliária), isso demonstra o quanto é importante para o governo esse mecanismo de financiamento.

Quadro 03 – Dívida consolidada do governo federal (2018)

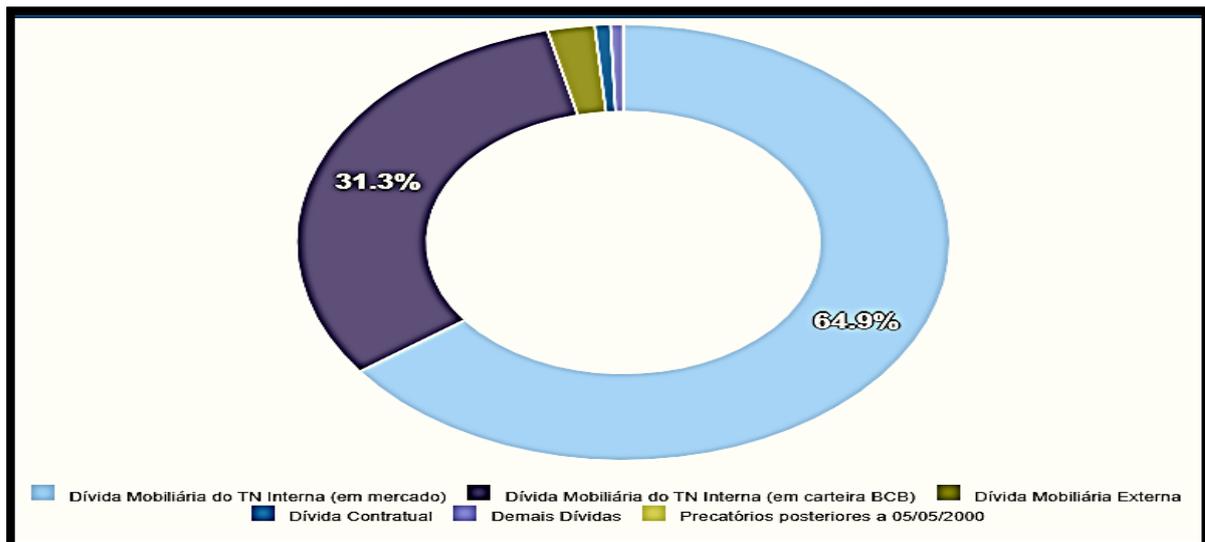
■ Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	R\$ 3.742.852.286.088,68
■ Dívida Mobiliária do TN Interna	R\$ 3.738.771.183.306,74
○ (-) Aplicações em Títulos Públicos	R\$ 2.417.143.802,44
■ Dívida Securitizada	R\$ 6.498.246.584,38
■ Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira BCB)	R\$ 1.806.878.012.342,95
■ Dívida Mobiliária Externa	R\$ 134.284.322.956,00
■ Dívida Contratual	R\$ 44.552.709.582,86
■ Demais Dívidas	R\$ 35.581.988.243,30
■ Operações de Equalização Cambial	R\$ 27.186.387.743,17
■ Dívida Assumida pela União	R\$ 4.247.359.189,09
■ Outras Dívidas	R\$ 4.148.241.311,04
■ Precatórios posteriores a 05/05/2000	R\$ 411.566.570,95

Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

Exalta-se que os títulos públicos podem ser emitidos no Brasil, e pagos em reais, sendo consequentemente classificados como dívida interna. No entanto, caso sejam emitidos em outros países em moedas estrangeiras, serão classificados como dívida externa.

Em termo evolutivo, nas últimas décadas, a participação da dívida externa diminuiu, sendo hodiernamente menos de 5% da dívida pública interna (logo, mais de 95% da dívida federal é interna).

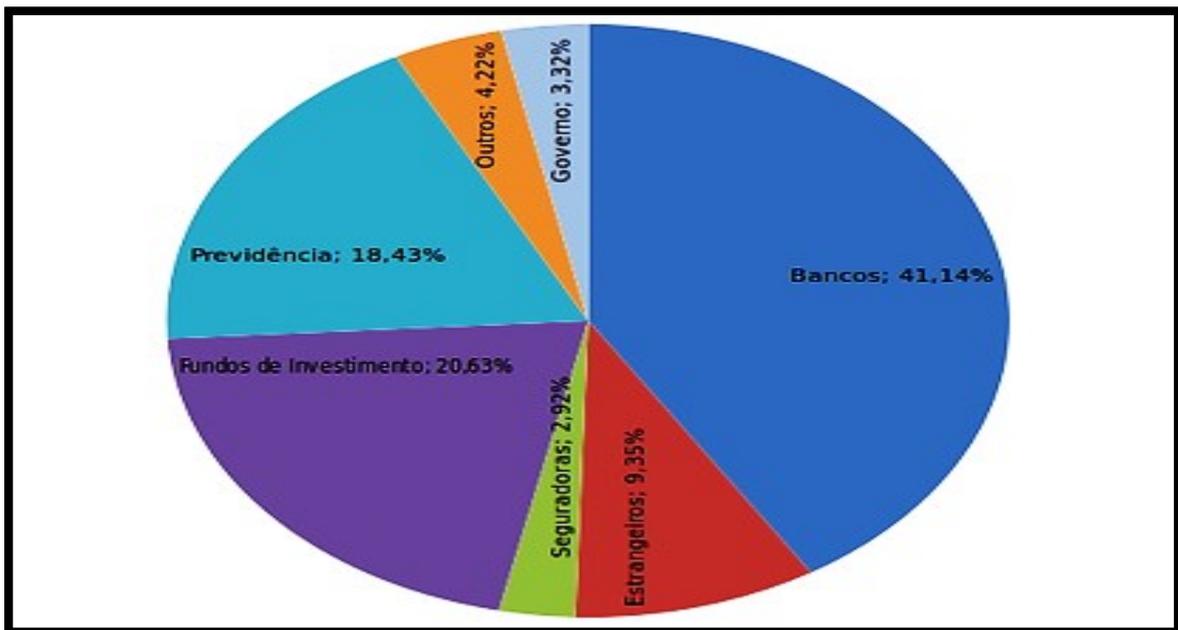
Gráfico 01 – Participação relativa na dívida consolidada do governo federal (2018)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor. Esses títulos do governo

podem ser adquiridos por pessoas comuns, planos de previdência privada, bancos, fundos de investimento, seguradoras, e agentes estrangeiros. Quando uma pessoa física aplica seu dinheiro em um fundo de investimento, ou quando adere a um plano de previdência ou até mesmo quando contrata um seguro, na verdade muitas vezes está financiando indiretamente o governo, isso porque as instituições que recebem esses recursos aplicam grande parte deles em títulos públicos.

Gráfico 02 – Detentores da Dívida Mobiliária Interna do Governo Federal (2018)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

Assim o TNT, exalta que:

Cabe destacar que as pessoas físicas podem adquirir os títulos da dívida pública diretamente, por meio do Programa Tesouro Direto (que integra a estatística “Outros”), ou de forma indireta, por meio de aplicações em planos de previdência privada, em fundos de investimento ou quando contrata um seguro (aplicações classificadas nos grupos “Previdência”, “Fundos de Investimento” e “Seguradoras”, respectivamente). Isso ocorre porque, essas instituições aplicam grande parte dos seus recursos em títulos públicos federais. (TRANSPARENTE, 2017, p.3)

Logo, uma pessoa comum pode aplicar seu dinheiro diretamente em títulos públicos por meio do tesouro direto, sendo dessa forma importante entender que quanto mais variada for a base de investidores (*portfolio*), menor serão as implicações agregadas futuras tanto negativas quanto positivas, ou seja, o indivíduo minimiza as possibilidades de ganhos

extraordinários e de perdas extremas no curto prazo (para isso, o perfil das aplicações deve ser distinto e com grau de riscos diferentes).

3.4 Gestão da dívida pública

Quando se delibera sobre a gestão eficiente de finanças, há alguns indicadores que devem ser ininterruptamente avaliados. O principal é o serviço da dívida pública que afeta diretamente o resultado financeiro do governo.

Como referência deve ser mencionado que o serviço da dívida pública é o montante total relativo aos encargos, juros, refinanciamento e a parte da amortização do principal da dívida fundada ou consolidada.

Os juros são os valores pagos pela remuneração do credor (seja ele pessoa física, jurídica ou governamental) em decorrência do uso do seu dinheiro por parte do governo durante determinado período de tempo.

Sobre o exposto o Tesouro Nacional Transparente, explana que:

Os juros são a remuneração pela postergação do consumo. O credor (quem emprestou o dinheiro) abre mão de usar seus recursos no presente para financiar o devedor (quem recebeu o dinheiro emprestado). Como recompensa, o credor, recebe os juros. No caso da dívida pública, o devedor (governo) paga juros ao seu credor (a sociedade). (TRANSPARENTE, 2017, P.1)

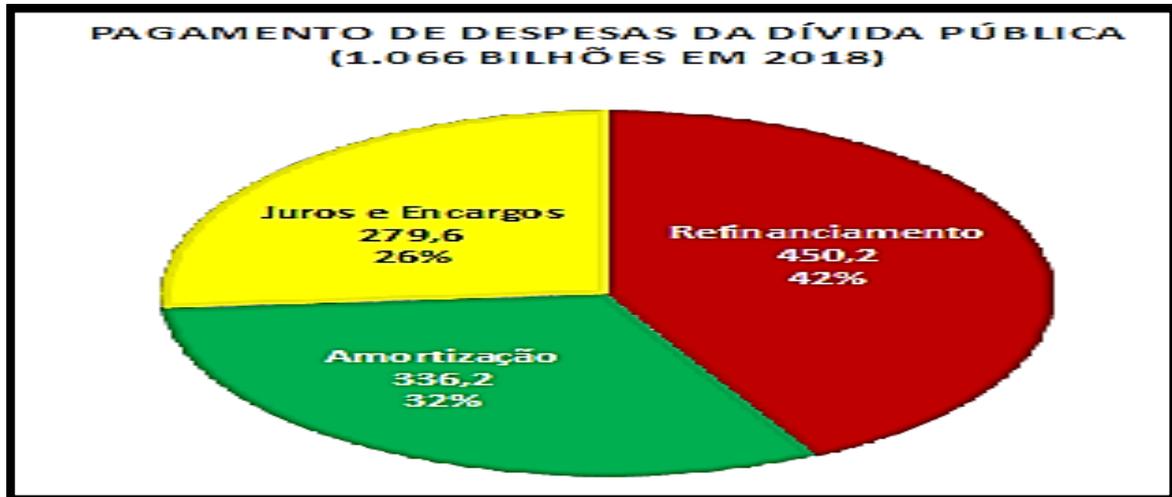
Os encargos englobam além das despesas materializadas com os juros, todas as despesas incrementais que se originaram das operações de captação (exemplo: venda de títulos ou concessão de empréstimos e financiamentos), tais como: comissões, prêmios, intermediações financeiras, consultores para elaboração de projetos, auditores, advogados, dentre outras. Em resumo, os encargos financeiros são a alteração entre os valores recebidos e os valores pagos.

O refinanciamento (ou rolagem) corresponde ao valor adicionado pelo credor para postergar o prazo de resgate de títulos ou quitação de empréstimos e financiamentos, ou seja, normalmente quando o governo não possui recurso suficiente para liquidar uma obrigação no momento estabelecido em contrato, o credor deverá ser recompensado pela rolagem da dívida com mais juros e encargos.

Já, a amortização equivale ao pagamento de parte do principal da dívida assumida pelo governo, logo, a amortização representa uma redução parcial da dívida pública. Infelizmente, o histórico recente da dívida pública tanto federal como de estados e municípios é caracterizada pelo lançamento de novos títulos, ou seja, a dívida antiga é paga com uma nova.

Em termos de composição, no ano de 2018 a maior parte do serviço da dívida pública federal foi enquadrada como refinanciamento (42%); seguidos de amortizações (32%); e finalizados pelos juros e encargos (36%).

Gráfico 03 – Composição da dívida consolidada interna do governo federal (2018)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

Como desfecho deve ser exaltado que infelizmente no ano de 2018, além de terem sido direcionados para os pagamentos da rolagem da dívida pública R\$ 450,2 bilhões (valor empregado apenas para postergar o pagamento da dívida), 91% dos dispêndios com juros também foram efetuados por meio do lançamento de novos títulos, o que na prática significa que o pagamento dos juros da dívida está sendo promovido por meio da sua ampliação.

Gráfico 04 – Composição da dívida consolidada interna do governo federal (2018)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

habilidade desse mesmo país de gerar renda. Dessa forma, a dívida de US\$ 3 trilhões de um país com PIB de US\$ 10 trilhões (dívida de 30% do PIB) pode ser considerada menos arriscada que a dívida de US\$ 2 trilhões de um país com PIB de US\$ 2 trilhões (dívida de 100% do PIB), e consequentemente poderão ter custos mais baixos. (TRANSPARENTE, 2017, p.3)

4 ANÁLISE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados coletados na pesquisa de dados secundários provenientes do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional. Os dados designadamente foram os resultados individuais da Dívida Consolidada (DC) e da Receita Corrente Líquida (RCL) de cada estado brasileiro no ano de 2018, permitindo assim a averiguação da atual capacidade de pagamento dessas unidades subnacionais de governo.

4.1 Relação Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida (RCL)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define a Dívida Consolidada (DC) como o montante total das obrigações financeiras do ente da federação assumidas em virtudes de leis, contratos, convênios ou tratados, a realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, e as operações de crédito inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado no orçamento.

Já a Receita Corrente Líquida (RCL) segundo o Tesouro Nacional Transparente (TNT) é o montante total das receitas correntes, ou seja, é o somatório das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, contribuições especiais, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes dos entes federados, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF. As deduções mais relevantes são as repartições de receitas tributárias previstas na constituição e as contribuições dos servidores aos regimes de previdência.

A relação entre a Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) permite a avaliação do nível de endividamento dos estados e consequentemente da sua Capacidade de Pagamentos (CAPAG). Em termo prático, este indicador mostra qual o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) de um exercício seria combalido caso toda a Dívida Consolidada (DC) fosse paga.

A fórmula utilizada para definir o limite de endividamento dos estados é de 200% da Receita Corrente Líquida (RCL). Assim, a fórmula utilizada é a $[DC/RCL] \times 100$. O limite de endividamento definido para os estados é de 200% da RCL.

Figura 06 – Medição do limite de endividamento dos estados brasileiros



Fonte: TNT, 2019 (Adaptado pelo autor).

Matematicamente, são definidas as seguintes escalas, como padrões (via notas) aplicados para definir qualitativamente a situação do estado em relação ao seu endividamento.

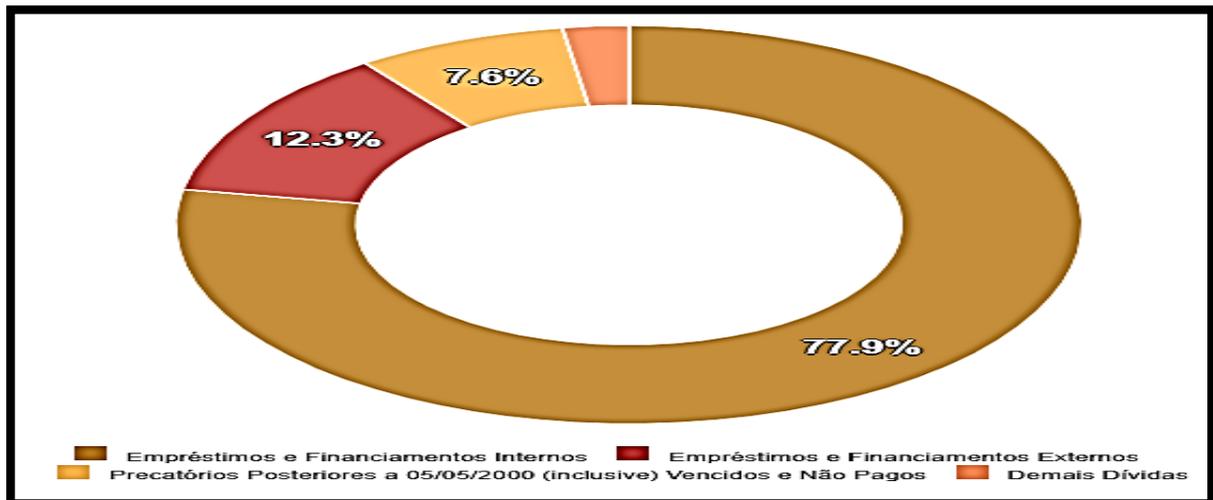
- Nota A = $DC/RCL \leq 60\%$ (situação considerada positiva);
- Nota B = $61\% < DC/RCL \leq 200\%$ (situação considerada regular);
- Nota C = $DC/RCL > 200\%$ (situação considerada ruim).

Em termo prático, a Nota A apregoa que o estado possui uma Dívida Consolidada (DC) igual ou inferior a 60% da sua Receita Corrente Líquida (RCL), o que para os padrões de avaliação de solvência estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pertencente ao Ministério da Economia (ME) é classificado como positivo. Já, a Nota B, determina que a Dívida Consolidada (DC) do estado está configurada acima de 60% porém inferior a 200% da sua Receita Corrente Líquida (RCL), o que o posiciona em uma situação regular de solvência. Por fim, a Nota C, estabelece que o quociente entre Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) suplantou 200%, o que qualifica o estado em uma situação ruim de solvência.

4.2 Dívida Consolidada (DC) dos estados brasileiros

De acordo com informações disponibilizadas no portal do Tesouro Nacional Transparente (TNT), no agregado os estados brasileiros apresentam em relação à composição de sua Dívida Consolidada (DC) uma situação divergente do governo federal, pois, 99,2% da sua Dívida Consolidada (DC) dos estados no ano de 2018 foram formalizadas como empréstimos e financiamentos, sendo 77,3% para o mercado interno e 12,3% para junto ao mercado externo.

Gráfico 06 – Participação relativa na Dívida Consolidada (DC) dos estados (2018)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

Em valores absolutos, os empréstimos e financiamentos aferidos pelos estados brasileiros no mercado interno foram equivalentes a R\$ 679.234.070.191,39. Já os empréstimos e financiamentos tomados no exterior corresponderam a R\$ 106.899.868.732,12. Em contrapartida, os lançamentos de títulos no mercado nacional e internacional somente totalizaram R\$ 5.788.509,00. Dessa forma, tal composição distingue bastante a composição da Dívida Consolidada (DC) dos estados em confrontação ao governo federal, onde mais de 99% é composta por títulos lançados no mercado interno (Dívida Mobiliária).

Quadro 04 – Dívida Consolidada (DC) dos estados brasileiros (2018)

Empréstimos e Financiamentos Internos	R\$ 679.234.070.191,39
Empréstimos Internos	R\$ 615.248.846.356,83
Financiamentos Internos	R\$ 14.155.692.411,63
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	R\$ 49.829.531.422,93
Empréstimos e Financiamentos Externos	R\$ 106.899.868.732,12
Empréstimos Externos	R\$ 91.471.433.429,40
Financiamentos Externos	R\$ 15.428.435.302,72
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) Vencidos e Não Pagos	R\$ 65.888.507.953,04
Demais Dívidas	R\$ 20.463.092.915,65
Dívida Mobiliária	R\$ 5.788.509,00
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	R\$ 14.918.102.507,07
De Tributos	R\$ 602.931.855,03
De Contribuições Previdenciárias	R\$ 7.499.813.292,78
De Demais Contribuições Sociais	R\$ 4.953.078.773,30
Do FGTS	R\$ 8.502.686,81
Com Instituição Não Financeira	R\$ 1.853.775.899,15
Demais Dívidas Contratuais	R\$ 3.688.717.645,57
Outras Dívidas	R\$ 1.850.484.254,01

Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

Em termo individual, os estados que apresentaram os maiores montantes de endividamento no ano de 2018, foram: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul,

Bahia, Paraná e Santa Catarina. Os menores foram: Roraima, Rio Grande do Norte, Amapá, Tocantins e Acre.

Destaca-se como trajetória (exposta na tabela 03) entre os anos de 2017-2018 que apenas os estados de Pernambuco e Tocantins tiveram tendências de queda. Todos os demais apresentaram elevações em sua Dívida Consolidada (DC) anual. Pernambuco conseguiu retrain sua Dívida Consolidada (DC) de R\$ 18.213,00 Milhões no ano de 2017 para R\$ 15.709,00 no ano de 2018 (o que corresponde a uma retração relativa de 13,70%). Já, o estado de Tocantins passou de R\$ 3.397 Milhões no ano de 2017 para R\$ 3.333 em 2018 (o que equivaleu a uma diminuição percentual de 1,88%).

Tabela 03 – Total da Dívida Consolidada (DC) anual dos estados brasileiros (2017-2018)

UF	2017 - (R\$ Milhões)	2018 - (R\$ Milhões)
AC	3.670	4.016
AL	9.223	9.691
AM	6.203	6.940
AP	2.763	3.741
BA	22.677	24.958
CE	12.288	13.865
DF	7.844	8.790
ES	6.613	6.798
GO	18.906	19.677
MA	7.197	7.706
MG	108.441	117.413
MS	8.819	9.151
MT	6.553	6.984
PA	3.546	4.343
PB	2.616	4.602
PE	18.213	15.709
PI	4.779	5.827
PR	19.516	24.300
RJ	134.829	156.439
RN	2.075	2.833
RO	4.511	4.541
RR	1.766	1.983
RS	66.636	84.198
SC	20.920	23.973
SE	2.932	4.508
SP	294.782	311.794
TO	3.397	3.333

Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

4.3 Relação entre DC/RCL dos estados brasileiros

A relação Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida (RCL), indica o grau de endividamento do estado e conseqüentemente sua Capacidade de Pagamento (CAPAG).

Observando os resultados apresentados no quadro 03, constata-se que a maioria dos estados brasileiros estão em situação regular, ou seja, com a Dívida Consolidada (DC) acima de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Ao todo, em número absoluto dez estados (incluindo o Distrito Federal) são classificados com Nota A (o que corresponde a 37,04%), treze com Nota B (o que equivale a 48,15%) e quatro com Nota C (o equivalente a 14,81%).

Entre as unidades com Nota A, os estados podem ser sequenciados pelo nível de solvência na seguinte ordem decrescente (do melhor para o pior) : Pará (23,11%), Rio Grande do Norte (30,36%), Distrito Federal (43,17%), Mato Grosso (45,87%), Tocantins (46,35%), Paraíba (47,97%), Espírito Santo (50,10%), Amapá (51,00%), Roraima (55,22%) e Maranhão (56,49%).

Quadro 05 – CAPAG dos estados brasileiros (2018)

	Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador	Nota
AC	82,87%	B
AL	121,53%	B
AM	51,00%	A
AP	77,05%	B
BA	75,11%	B
CE	72,27%	B
DF	43,17%	A
ES	50,10%	A
GO	92,37%	B
MA	56,49%	A
MG	208,72%	C
MS	85,25%	B
MT	45,87%	A
PA	23,11%	A
PB	47,97%	A
PE	67,87%	B
PI	67,49%	B
PR	64,98%	B
RJ	272,54%	C
RN	30,36%	A
RO	65,41%	B
RR	55,22%	A
RS	216,30%	C
SC	105,79%	B
SE	61,83%	B
SP	204,45%	C
TO	46,35%	A

Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2019) - Adaptado pelo autor.

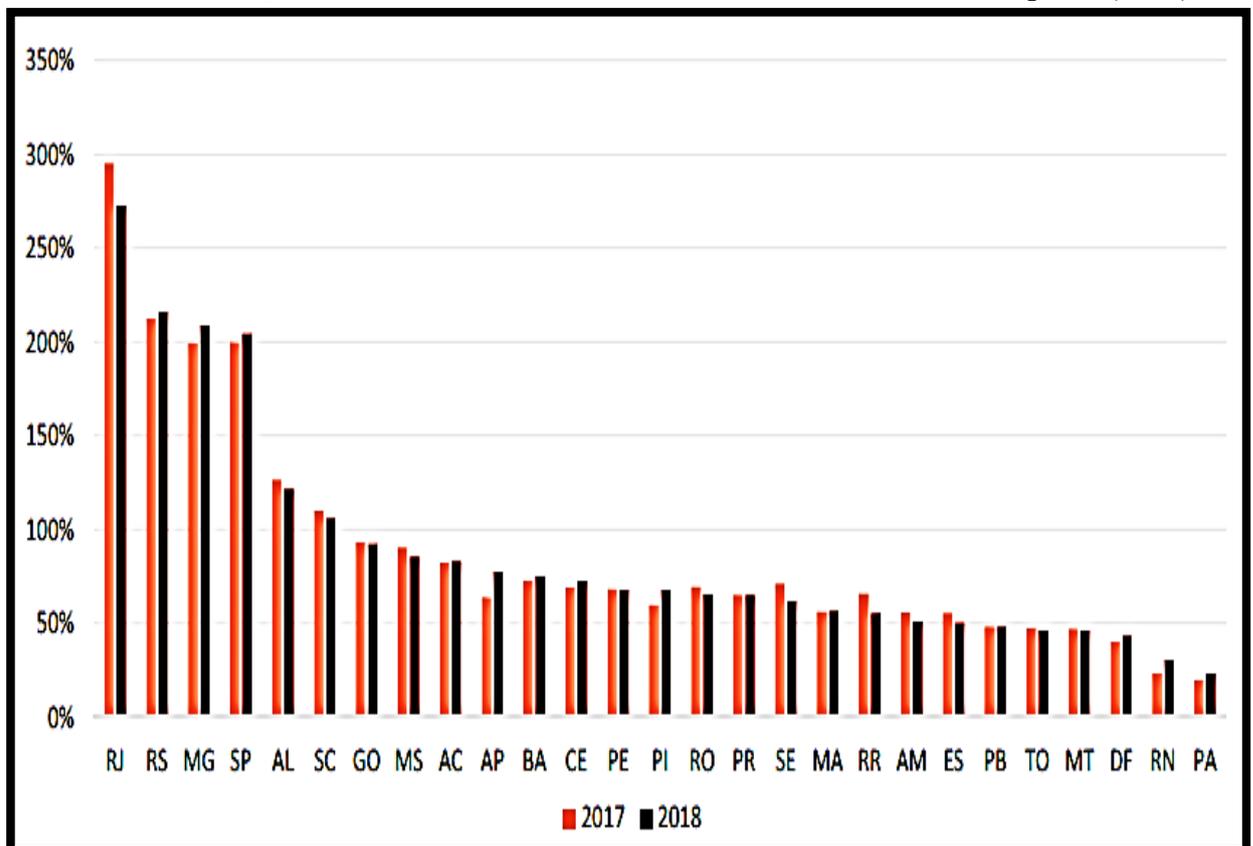
Já entre os estados com maior endividamento (Nota C) a sequência crescente pode ser exposta da seguinte maneira: São Paulo (204,45%), Minas Gerais (208,72%), Rio Grande do Sul (216,30%) e Rio de Janeiro (272,54%).

Em termos regionais, destaca-se que todos os estados nordestinos (mesmo esta sendo a região mais pobre do país) estão classificados nos padrões avaliados com “Bom” ou

“Regular”. Como tipificação, os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão estão com Nota A. Já os estados do Ceará, Piauí, Pernambuco, Bahia, Alagoas e Sergipe estão com Nota B. Em contrapartida, mesmo a região Sudeste sendo a mais rica do Brasil, três estados estão com Nota C (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo) e apenas um com Nota A (Espírito Santo).

Em termo de trajetória (exposta no gráfico 07), comparando a relação Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida(RCL) entre os anos de 2017-2018, constata-se que metade dos estados aumentaram seu endividamento em relação ao ano anterior (Rio de Janeiro, Alagoas, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia, Paraná, Sergipe, Roraima, Amapá, Espírito Santo, Tocantins e Mato Grosso).

Gráfico 07 – Relação entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida (2018)



Fonte: TNT, 2019 (Adaptado pelo autor).

O Rio de Janeiro foi o estado que apresentou a maior redução do seu endividamento entre os anos 2017-2018, com uma retração no coeficiente DC/RCL de 22,6 pontos percentuais (passando de 295,14 no ano de 2017 para 272,54 no ano de 2018). Isso foi consequência na entrada do estado no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que proporcionou a suspensão da maior parte dos pagamentos de sua dívida junto ao governo federal, o que estagnou seu saldo devedor em valores nominais. Como complemento, a receita

do Rio de Janeiro subiu fortemente, em especial devido às receitas do petróleo, o que igualmente contribuiu para a retração do indicador Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida(RCL).

Em contrapartida, os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo continuaram com alto grau de endividamento e apresentaram ainda piora do indicador. Entre 2017-2018, Minas Gerais foi a unidade estadual que teve o pior resultado, aumentando em 9,5 pontos percentuais a relação Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida (RCL). Um dos motivos para a postergação do processo de adesão de Minas Gerais no Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise sobre os gastos públicos após a redemocratização do país em virtude das transferências de competências promovidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). E como os mecanismos fiscais se adequaram a esse novo cenário. Já que essa mudança levou a uma trajetória impetuosa de crescimento das dívidas dos estados brasileiros. Chegando a um resultado de crescimento desequilibrado da dívida líquida pública regional nas últimas décadas.

Em resposta ao objetivo central desse trabalho pode-se ver que Em termo individual, os estados que apresentaram os maiores montantes de endividamento no ano de 2018, foram: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná e Santa Catarina. Os menores foram: Roraima, Rio Grande do Norte, Amapá, Tocantins e Acre. Destacando que entre os anos de 2017-2018 que apenas os estados de Pernambuco e Tocantins tiveram tendências de queda. Todos os demais apresentaram elevações em sua Dívida Consolidada (DC) anual.

Constatou-se que a maioria dos estados brasileiros está em situação favorável, totalizando dez estados (incluindo o Distrito Federal) em situação positiva, treze em situação regular e quatro em uma situação considerada ruim. Analisado positivamente constatou-se; Pará, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Mato Grosso, Tocantins, Paraíba, Espírito Santo, Amapá, Roraima e Maranhão. Já entre os estados com maior endividamento considerados em situação ruim foram; São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

Vale destacar que em termos regionais, todos os estados nordestinos (mesmo esta sendo a região mais pobre do país) estão classificados nos padrões avaliados com “Bom” ou “Regular”. Como tipificação, os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão estão com Nota A. Já os estados do Ceará, Piauí, Pernambuco, Bahia, Alagoas e Sergipe estão com Nota B. Em contrapartida, mesmo a região Sudeste sendo a mais rica do Brasil, três estados estão com Nota C (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo) e apenas um com Nota A (Espírito Santo).

Chamou a atenção a comparação em relação Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida(RCL) entre os anos de 2017-2018, constata-se que metade dos estados aumentaram seu endividamento em relação ao ano anterior (Rio de Janeiro, Alagoas, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia, Paraná, Sergipe, Roraima, Amapá, Espírito Santo, Tocantins e Mato Grosso).

Como desfecho pode-se constatar que a maioria dos estados brasileiros no cenário atual estão endividados, alguns em situação crítica. Ficando assim o constatado conforme a pesquisa que os estados brasileiros estão classificados da seguinte forma: Acre – AC, nota B. Alagoas - AL, nota B. Amapá - AP, nota B. Amazonas – AM, nota A. Bahia - BA, nota B. Ceará - CE, nota B. Distrito Federal - DF, nota A. Espírito Santo - ES, nota A. Goiás - GO, nota B. Maranhão - MA, nota A. Mato Grosso - MT, nota A. Mato Grosso do Sul - MS, nota B. Minas Gerais - MG, nota C. Pará – PA, nota A. Paraíba - PB, nota A. Paraná - PR, nota B. Pernambuco - PE, nota B. Piauí - PI, nota B. Rio de Janeiro - RJ, nota C. Rio Grande do Norte - RN, nota A. Rio Grande do Sul - RS, nota C. Rondônia - RO, nota B. Roraima - RR, nota A. Santa Catarina - SC, nota B. São Paulo - SP, nota C. Sergipe - SE, nota B. Tocantins - TO, nota A.

REFERÊNCIAS

- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Confira os gráficos do orçamento de 2015**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/numeros-da-divida-2015/>. Acesso em 06 de setembro de 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. – 4. Reimpr. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais.
- CARDOSO, A. R.; GOMIDE, T. R.; GOMIDE, C. S.; MARTINS, S. (2013). **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão municipal**: um estudo de caso do município de São Miguel do Anta - MG. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiC9q-untbkAhXhIrkGHRNgBrAQFjAFegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.uel.br%2Frevistas%2Fuef%2Findex.php%2Frec%2Farticle%2Fdownload%2F14371%2F12604&usg=AOvVaw0HjWVIQ9wtpWC-aAnoCTp5>. Acesso em: 13 de setembro de 2019.
- GADELHA, S. R. **Curso introdução ao orçamento público**. Brasília: Enap, 2017.
- GORGA, I.; BERGAMASCO, J. L. **Entenda a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <https://machadoatualizado.blogspot.com/2012/10/entenda-lei-de-responsabilidade-fiscal.html>. Acesso em: 17 de setembro de 2019.
- GUIMARÃES JÚNIOR, G. G.; LIMA, D. V.; PISCITELLI, R. B. 50 anos da Lei 4.320/1964: desafios e perspectivas para a contabilidade pública brasileira. **Cadernos ASLEGIS**, 51, 2014. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27321/cinquenta_anos_guimaraes_lima_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 de setembro de 2019.
- GUIMARÃES JÚNIOR, J. R. C. S.; CAVALCANT, M. A. F. H.; LEVY, P. M. (s.d.). **Regime fiscal para o crescimento sustentado**. Ipea. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_voll_cap04.pdf Acesso em 21 de outubro de 2019.
- MENDONÇA, F. **A dívida pública brasileira**. Brasília, Plenarium, 2005.
- MODESTO, À. B.; & REIS, D. (2016). **Cartilha**: equilíbrio fiscal. Rede Juntos Planalto Digital. disponível em: https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-09/CARTILHA_equilibrio%20fiscal.pdf Acesso em 21 de outubro de 2019.
- OLIVEIRA, C. D. **Lei de Responsabilidade Fiscal e seu funcionamento**. Disponível em: <https://www.dm.com.br/opiniao/2016/04/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-seu-funcionamento/>

Acesso em: 16 de setembro de 2019.

SPEEDEN, E. (s.d.). **Equilíbrio fiscal, orçamento e gestão por processos**. Rede Juntos Plataforma Digital. Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/artigo-equilibrio-fiscal-orcamento-e-gestao-por-processos-eduardo-speeden>. Acesso em 07 de setembro de 2019.

TAVARES, P. A. **O princípio da transparência na lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3721/1/CT_GPM_02_2013_10.pdf. Acesso em 14 de setembro de 2019.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Como o governo para a dívida pública – parte 2**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/QUEM+FINANCIA-pdf/1d535ddb-7a4e-4718-a7a5-f5c17134cc76>. Acesso em 26 de agosto de 2019.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **FAQ: dívida pública - conceitos básicos**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Quanto custa a dívida pública?** Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Quanto+Custa+a+D%C3%ADvida+pdf/fbe13f77-5a2f-4a0a-8c13-2004c3fd7969>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Quem administra a dívida pública federal?** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Quem+Administra+a+D%C3%ADvida+a+P%C3%ABblica+Federal/3227a476-1b92-450b-9815-f2d8a8d3d95c>. Acesso em 09 de agosto de 2019.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Quem financia a dívida pública?** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/QUEM+FINANCIA-pdf/1d535ddb-7a4e-4718-a7a5-f5c17134cc76>. Acesso em 20 de agosto de 2019.