

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Controle do Endividamento Público.

Uma das grandes preocupações das finanças públicas é estabelecer mecanismos de controle do endividamento dos entes da federação, uma vez que as dívidas contraídas pelas gerações atuais precisarão ser pagas pelas gerações futuras, que, em consequência, terão seu "bem-estar" diminuído.

2. Em seu artigo 1º, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal envolve a obediência a limites relacionados ao endividamento público, como segue:

"Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante** o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e **a obediência a limites** e condições **no que tange a** renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, **dívidas consolidada e mobiliária**, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar." (Grifou-se)

3. Um dos grandes enganos cometidos em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal está relacionado aos limites do endividamento público, qual seja: não é a LRF que estabelece respectivos limites. Tais atribuições são do Senado Federal e, no caso da dívida mobiliária da União, do Congresso Nacional, como estabelecem os artigos 52 e 48, respectivamente, da Constituição da República, transcritos abaixo.

“Constituição da República – Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, **dispor sobre** todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
[...]
XIV - moeda, seus limites de emissão, e **montante da dívida mobiliária** federal.” (Grifou-se)

“Constituição da República – Art. 52. **Compete** privativamente **ao Senado Federal**:
[...]
VI - **fixar**, por proposta do Presidente da República, **limites globais para o montante da dívida consolidada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
[...]
IX - **estabelecer limites globais** e condições **para o montante da dívida mobiliária** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;” (Grifou-se)

4. Assim, aquele que está estudando a Lei de Responsabilidade Fiscal deve saber que não há no texto da

referida norma qualquer dispositivo que estabeleça limites para o endividamento dos entes da Federação. Os limites existentes atualmente foram estabelecidos pelo Senado Federal, por intermédio da Resolução nº 40/2001, a qual determinou que a DCL – Dívida Consolidada Líquida dos Estados¹ e dos Municípios não deve ultrapassar, em determinado instante, os seguintes montantes:

→ Estados e Distrito Federal: 2 (duas) vezes a RCL – Receita Corrente Líquida
→ Municípios: 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a RCL – Receita Corrente Líquida

5. A preocupação da LRF, pois, é introduzir procedimento a ser obrigatoriamente adotado pelo ente federado que ultrapassar o limite de endividamento fixado pelo Senado Federal ou pelo Congresso Nacional, qual seja: reconduzir o montante do endividamento ao limite fixado. Assim, o *caput* do artigo 31 estabelece que:

“Art. 31. **Se a dívida consolidada** de um ente da Federação **ultrapassar o respectivo limite** ao final de um quadrimestre, **deverá ser a ele reconduzida** até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.” (Grifou-se)

¹ O inciso II, do § 3º, do artigo 1º da LRF estabelece que nas referências a Estados entende-se considerado o Distrito Federal.

6. Mas como fazer para reduzir o montante do endividamento líquido? A resposta está no que se chama “resultado fiscal”, calculado a partir do confronto entre receitas e despesas.

7. Por definição, no ambiente² do endividamento líquido, “receita” é toda operação que, ao ser executada, reduz, naquele momento, o montante da Dívida Consolidada Líquida.

8. De outro lado, “despesa” é toda operação que aumenta o saldo do endividamento líquido.

9. Portanto, se em determinado período o montante das receitas for superior ao montante das despesas, então o resultado fiscal será superavitário, o que representa uma redução do endividamento líquido. No entanto, se o montante das receitas é inferior ao montante das despesas, então, no período, o saldo da dívida líquida apresentou elevação.

² Os conceitos de receita e despesa se distinguem de acordo com o ambiente estudado. No ambiente da Contabilidade Geral, receitas e despesas estão relacionadas à variação do Patrimônio Líquido. No ambiente do orçamento, receitas e despesas estão relacionadas à capacidade de autorizar ou da necessidade de autorização de gastos. Por fim, no ambiente do resultado fiscal ou do endividamento público, receitas e despesas são conceitos relacionados à variação do saldo da Dívida Consolidada Líquida.

www.AFOeLRF.com.br
TEXTOS DIDÁTICOS – 0003

Quando receitas e despesas se equivalem em montante, não há alteração do saldo da dívida.

Superávit → redução da Dívida Consolidada Líquida.

Déficit → aumento da Dívida Consolidada Líquida.

Equilíbrio → manutenção da Dívida Consolidada Líquida.

10. Dessa forma, se ao final de determinado quadrimestre o montante da Dívida Consolidada Líquida estiver acima do limite, então o ente federado deverá obter *superávit* fiscal necessário ao reenquadramento ao limite, fixando a meta do resultado fiscal em anexo específico da LDO: o Anexo de Metas Fiscais.

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, **relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública**, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.” (Grifou-se)

11. A questão que surge, então, é a seguinte: seria possível a um determinado ente federado estabelecer metas

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

www.AFOeLRF.com.br
TEXTOS DIDÁTICOS – 0003

de resultado fiscal deficitário, ou será que a Lei de Responsabilidade Fiscal só permite que sejam estabelecidas metas superavitárias?

12. A resposta é: sim, é possível. Enquanto estiver abaixo do limite fixado pelo Senado ou pelo Congresso Nacional, o ente federado poderá estabelecer meta de resultado fiscal que implique, sem problemas, aumento de endividamento líquido.

13. Outro aspecto importante a ser observado é aquele relacionado a um erro existente no texto do artigo 31. De acordo com o inciso I, do § 1º, do artigo 31, o ente federado ficará, imediatamente, proibido de contratar novas operações de crédito, caso venha a ultrapassar o limite (e enquanto nele permanecer) da dívida consolidada líquida. A vedação tem sua lógica, uma vez que uma das formas de se elevar o montante da dívida bruta é contratar novas operações de crédito.

"Art. 31 - [...]

§ 1º **Enquanto perdurar o excesso**, o ente que nele houver incorrido:

I - **estará proibido de realizar operação de crédito** interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

www.AFOeLRF.com.br
TEXTOS DIDÁTICOS – 0003

refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;”
(Grifou-se)

14. No entanto, se o prazo estabelecido para o retorno da dívida se encerrar e, mesmo assim, ainda houver excesso de dívida, determina a LRF nova proibição ao ente público, qual seja: a de receber transferências voluntárias de outros entes federados.

“Art. 31 - [...]

§ 2º **Vencido o prazo** para retorno da dívida ao limite, **e enquanto perdurar o excesso**, o ente ficará também **impedido de receber transferências voluntárias** da União ou do Estado.” (Grifou-se)

15. Ou seja, temos que o § 1º estabelece punição imediata, e o § 2º estabelece punição a ser aplicada apenas se ao final do prazo estabelecido (25% para o primeiro quadrimestre; 100% para o término do terceiro quadrimestre) ainda houver excesso de endividamento.

16. É preciso observar, porém, que o § 3º, do artigo 31 contém referência equivocada ao § 1º do mesmo artigo, como segue.

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

“Art. 31 – [...]”

§ 3º **As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente** se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.” (Grifou-se)

17. Ora, como visto anteriormente, as restrições do § 1º já são aplicadas imediatamente, basta ao ente federado incorrer no excesso de endividamento. O correto, portanto, seria fazer referência ao § 2º, cujas penalidades são aplicadas após terem sido transcorridos os prazos estabelecidos no *caput*.

18. Por fim, o momento econômico vivenciado pelo país no último ano nos obriga a atentar para o teor do artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que permite ampliar os prazos estabelecidos pelo artigo 31.

“Art. 66. Os **prazos** estabelecidos nos **arts.** 23, **31** e 70 **serão duplicados** no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

[...]

www.AFOeLRF.com.br
TEXTOS DIDÁTICOS – 0003

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.” (Grifou-se)

19. Assim, caso o crescimento do PIB – Produto Interno Bruto nos últimos 4 (quatro) trimestres tiver sido inferior a 1% (um por cento), o prazo para reenquadrar a dívida será de seis quadrimestres (25% ao final dos dois primeiros, e 100% ao final do sexto quadrimestre).

20. E, por fim, caso ocorram mudanças drásticas na condução da política monetária e cambial, variáveis importantes na variação dos estoques da dívida pública, o prazo total estabelecido pelo caput do artigo 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres. Ou seja, o prazo de 3 (três) quadrimestres pode ser ampliado para até 7 (sete) quadrimestres.

Bem, por hoje, é isso. Grande abraço!

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
AFOeLRF.com.br
professordavila@hotmail.com

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com