

## NOTA TÉCNICA

### O COMPROMETIMENTO DA RECEITA LÍQUIDA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM O PAGAMENTO DE DÍVIDAS COM A UNIÃO

Luiz Guilherme Piva

#### **Lei n.º 9.496, de 1997**

A renegociação das dívidas de estados, Distrito Federal e municípios foi feita nos termos da Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997. Por ela, a União assume a dívida mobiliária (e algumas outras) dos entes constituída até 31 de março de 1996.

O refinanciamento se faz para pagamento em 360 meses (30 anos), com atualização acrescida de juros de 6% ao ano. Em contrapartida o ente federativo se compromete com metas de um programa de ajuste fiscal. O principal parâmetro a ser avaliado é a relação entre a dívida e a Receita Líquida Real (RLR).

A Lei prevê que os contratos de refinanciamento estabelecerão um percentual máximo da RLR que poderá ser comprometido anualmente com o pagamento da dívida — limite que deve ser mantido até que a dívida seja igual ou menor do que a RLR. Enquanto o montante da dívida for maior que a RLR, o ente não pode emitir títulos públicos e tem restrições à contratação de créditos. Se não cumprir com as metas acordadas, sua dívida passa a sofrer incidência de juros de mercado mais 1% ao ano e seu limite de comprometimento da RLR é aumentado em 4 pontos percentuais.

*Veremos adiante que a Resolução n.º 78 do Senado Federal desrespeitou a previsão da Lei e deixou de fora do limite de comprometimento da RLR, no caso dos estados, os pagamentos devidos pela renegociação feita sob a Lei n.º 9.496, justamente a que previa tal limite.*

Cálculo recente do governo estima em R\$ 200 bilhões o acréscimo à dívida pública acarretado pela renegociação, além de R\$ 49 bilhões de gastos com juros (ao longo dos 30 anos), causados pela diferença entre os encargos cobrados dos entes e aqueles que a União paga ao mercado financeiro credor das dívidas assumidas.

Na origem dessa discussão, porém, há um debate político relevante. Os estados e municípios alegam que só chegaram a ter dívidas muito altas e impagáveis porque a União praticou juros exorbitantes na sustentação do Plano Real. A União, por sua vez, diz que o impacto da elevação dos juros só foi grave porque os entes já vinham irresponsavelmente acumulando grandes déficits — os quais vieram à baila com a estabilização da moeda, já que a inflação permitia ocultá-los.

Ponto importante da lei é que a referência para estabelecimento do comprometimentos dos entes com a dívida é a Receita Líquida Real, cuja definição é a seguinte:

"Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver

apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais."

Veremos, em seguida, que esta definição é ligeiramente diferente da que é utilizada na Resolução n.º 78 do Senado e bem diferente do conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) adotado pela Lei Complementar n.º 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e para os limites de endividamento propostos pelo Poder Executivo ao Senado Federal.

### **Resolução n.º 78 do Senado Federal, de 1998**

A Resolução n.º 78 do Senado Federal dispõe sobre as operações de crédito entre os entes federados. Limita seu montante em um exercício a 18% da RLR e determina que "o dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito, já contratadas e a contratar, inclusive o originário de débitos renegociados ou parcelados, acrescido, ainda, do valor devido, vencido e não pago, não poderá exceder a 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real", cuja definição é a seguinte

"Entende-se como Receita Líquida Real, para os efeitos desta Resolução, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, observado, ainda, o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais."

Por excluir alguns itens que a Lei n.º 9.496 não excluía das receitas, a definição utilizada pela Resolução chega a montante um pouco menor do que o obtido pela Lei. Isso resulta que os 13% de comprometimento também são algo menores do que seriam se aplicados sobre a definição da Lei.

***Mas o mais importante aqui é que, no caso dos estados, o § 1º do art. 4º da Resolução exclui do limite de 13% os serviços das operações de crédito decorrentes dos contratos de renegociação feitos sob a égide da Lei n.º 9.496. Na prática isso quer dizer que o limite de 13% da RLR vale somente para outros pagamentos, ficando os pagamentos assumidos com aquela renegociação sem qualquer limite, o que permite que os estados paguem muito mais do que os 13% da RLR sem que a União seja obrigada a refinarciar o excedente àquele percentual. É isso o que vem se dando na prática.***

A Resolução determina ainda que o saldo total da dívida não poderá exceder o dobro da RLR, decrescendo 1/10 ao ano até chegar ao mesmo montante desta em 2008. E que os entes só poderão constituir dívida pública para refinanciamento do principal, amortizando no mínimo 5% no vencimento. Os entes que tiverem dispêndio inferior a 13% ao ano deverão amortizar mais de 5% até atingir o comprometimento de 13% da RLR.

## **Lei Complementar n.º 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não trata do limite de comprometimento da receita dos entes para pagamento de dívidas com a União. Na verdade a LRF impõe a estados e municípios um rígido controle fiscal, sobretudo no tocante a gastos com funcionalismo, para viabilizar sobra de recursos suficientes para o pagamento de dívidas. Não é por acaso que são os gastos financeiros os únicos excetuados dos contingenciamentos e retenções previstas na LRF.

Quando trata do endividamento a LRF prevê que o Executivo proporá ao Senado e ao Congresso os limites globais para os montantes das dívidas dos entes federados (artigo 30), prescreve as formas de recondução das dívidas aos limites (artigo 31) e restringe as operações de crédito (artigos de 32 a 38). O mais importante é o artigo 35, cujo *caput* é o seguinte:

"É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades de administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente."

Este artigo veda a renegociação das dívidas dos entes federados, ainda que eles estejam muito comprometidos com o pagamento assumido pela atual renegociação. Vários prefeitos e governadores vêm manifestando dificuldades para manter os atuais pagamentos, sob pena de comprometer gastos e investimentos em outras áreas.

Quanto aos limites ao montante global de endividamento, o Poder Executivo enviou projeto de lei ao Congresso estabelecendo que o "montante da dívida pública mobiliária federal não poderá exceder a seiscentos e cinquenta por cento da receita corrente líquida". E enviou para o Senado Federal projeto de resolução fixando os limites de endividamento da União, dos estados e dos municípios em 3,5 vezes a RCL, 2 vezes a RCL e 1,2 vez a RCL, respectivamente, com 15 anos de prazo para ajuste (atualmente os endividamentos verificados são de 3,45 vezes, 1,56 vez e 0,97 vez, na mesma ordem).

O mais importante é a alteração da base de comparação de receita líquida. A LRF utiliza sempre e somente a RCL, cuja definição é a seguinte:

"receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) 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 citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º - Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º - Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º - A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades."

***Pode-se constatar, assim, que a RCL é maior do que a RLR. Portanto, qualquer alteração no percentual de comprometimento de receita destinado ao pagamento de dívidas deve estar atenta à base de comparação.***

#### **Alteração no comprometimento de receitas para pagamento de dívidas**

Há dois caminhos possíveis para propor a alteração que prefeitos e governadores vêm pedindo. O primeiro é apresentar projeto de resolução no Senado Federal alterando a Resolução n.º 78 no tocante aos atuais 13% da RLR ***e incluindo no percentual os pagamentos derivados da renegociação feita sob a égide da Lei n.º 9.496.***

O segundo é propor alteração na LRF. Neste caso, deve-se incluir a definição de RLR nas Disposições Preliminares e fixar o percentual máximo de comprometimento da RLR no Capítulo VII. ***Isso não elimina a alteração da Resolução n.º 78 do Senado Federal no sentido de o percentual de comprometimento incluir de fato todos os pagamentos, não excetuando aqueles devidos em função da Lei n.º 9.496.***

Por fim, pode emergir uma discussão acerca de se é possível fixar esses percentuais por Lei Complementar ou se tal atribuição é exclusiva do Senado. O artigo 52 da CF dá ao Senado a exclusividade sobre os limites globais e as condições para os montantes de dívidas e de garantias dos entes. Não menciona, ao menos diretamente, os limites de comprometimento de receitas com as dívidas. Ademais, o artigo 163 da CF determina que finanças públicas e dívidas públicas, entre outros, serão regulamentados por Lei Complementar (caso da LRF).

Em 30 de janeiro de 2001

**Luiz Guilherme Piva**  
*Assessoria Técnica da Liderança do PT*