

## A RESOLUÇÃO Nº 20, DE 2003, DO SENADO E OS LIMITES AO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS\*

Mônica Mora

Sancionada em maio de 2000, a Lei Complementar nº 101 — mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — estabeleceu as bases para um maior comprometimento das três esferas de governo com o equilíbrio fiscal intertemporal. Entre as novas regras, destacam-se as que se referem ao gasto e à dívida.

No caso específico do endividamento, o artigo 52 da LRF remete para resolução do Senado os limites ao endividamento.<sup>1</sup> A Lei prevê também a revisão dos limites no caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial (artigo 30, §6º). Adicionalmente, a Lei proíbe operações de crédito entre entes da federação ou junto a empresas estatais, fundações e autarquias, mas permite que instituições financeiras estatais concedam empréstimos a estados e municípios. Caberia ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e condições das operações de crédito relativos a cada ente da federação.

Diante da necessidade de fixar limites ao endividamento para os diversos níveis de governo, em dezembro de 2001 a Resolução nº 40 do Senado estipulou que:

“Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o *caput*, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada

\* A autora agradece a Alexandre Marinis, Fábio Giambiagi, Paulo Levy e Sol Garson pelos comentários e sugestões, isentando-os por eventuais erros remanescentes.

1. Segundo a LRF, o presidente da República deveria encaminhar ao Senado uma proposta com limites ao endividamento para as três esferas de governo.

quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – o limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros a que se refere o *caput*, aplicar-se-ão os limites previstos no art. 3º para o Estado, o Distrito Federal ou o Município que:

- a) apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução; e
- b) atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros.”

A Resolução nº 40, em outras palavras, estipulava que:

- o endividamento municipal não poderia ultrapassar 1,2 vez a sua receita corrente líquida;
- o endividamento estadual não deveria suplantar 2 vezes a receita corrente líquida; e
- os governos subnacionais dispunham de 15 anos para atingir esses prazos.

Em 2002, o Índice Geral de Preços (IGP-DI), em decorrência da sua sensibilidade a variações cambiais, cresceu 26,4% (contra os 12,5% do IPCA), percentual muito superior ao incremento das receitas estaduais no período em questão [no agregado 13,1%<sup>2</sup> (Tabelas 1 e 2)].

TABELA 1

**Variáveis Macroeconômicas — 2001-2002**

	2001	2002
IGP-DI	10,4	26,4
IPCA	7,7	12,5
Deflator PIB	7,4	10,2

Fontes IBGE e FGV.

Nota: O deflator do PIB é um índice médio e o IPCA e IGP são índices de ponta.

TABELA 2

**Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida Estadual — 2002-2003**

[em R\$ mil]

	Receita Corrente Líquida (a)	Dívida Consolidada Líquida (b)	(b)/(a)
2001	123.170.204	212.656.236	1,73
2002	139.271.058	268.229.012	1,93
Ago./2003	153.472.447	270.889.578	1,77

Fonte: Relatórios Fiscais publicados pelos estados em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (disponíveis no *site* do STN).

2. Nesta nota, enfatiza-se a questão estadual. Os mesmos argumentos aqui utilizados para a dívida estadual podem ser reproduzidos para a dívida municipal.

Como o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e Municípios estipulava a incidência do IGP-DI para a atualização monetária até o final do período do estoque de dívida renegociado, a relação entre dívida estadual e municipal e receita<sup>3</sup> cresceu substancialmente, independentemente do esforço de ajuste fiscal que os governos subnacionais vinham realizando — que se refletiu no superávit primário dos estados de 0,84% do PIB em 2002 (Tabela 2). A aceleração da inflação em 2002 provocou uma distorção estatística, na medida em que a receita (que acompanha a evolução da atividade econômica, avaliada a preços médios) não acompanhou a evolução do estoque da dívida (avaliada a preços de final de período). Esta situação, em parte, se reverteu em 2003, com a queda da inflação.<sup>4</sup> A relação dívida estadual/receita cai de 1,93 em 2002 para 1,77 em agosto de 2003 (muito próximo dos 1,73 observados no final de 2001).

Ainda assim, em face dos números registrados na Tabela 1, e tendo como base o já mencionado §6º do artigo 30 da LRF (que dá respaldo legal à revisão dos limites da dívida), o Senado aprovou a extensão do prazo de adequação aos limites em quatro quadrimestres em novembro de 2003, por meio da Resolução nº 20. A forma como a revisão dos limites é colocada, contudo, é ambígua. Segundo a redação da Resolução:

“Art 1º Nos termos do § 4º do art. 66 da Lei Complementar nº 101, de 2000, fica ampliado em 4 (quatro) quadrimestres o prazo estipulado pelo seu art. 31 para o cumprimento dos limites para a dívida consolidada.

Parágrafo único. O disposto no *caput* será implementado da seguinte forma:

I – de 1º de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005, fica suspensa a obrigatoriedade de cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelos arts. 3º e 4º da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

II – em 1º de maio de 2005, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão estar ajustados aos limites fixados no art. 3º ou à trajetória de redução da dívida definida no art. 4º, ambos da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, conforme o caso.”

Ao revogar os limites e supor que os governos subnacionais deverão estar ajustados em maio de 2005 (inciso II), não se considera a possibilidade implícita de os governos subnacionais contraírem novas dívidas no período, plausível com a redação do inciso I. Assim, o primeiro e o segundo incisos apresentam, potencialmente, uma contradição.

A revogação dos limites dificulta o controle de novas operações de crédito pelo Ministério da Fazenda, que deixaria de contar com o respaldo dos limites legais para negar aos estados e municípios, já excessivamente endividados, a contratação de novos empréstimos. Ainda que a situação demande atenção, sob o ponto de vista macro não existe motivo maior para apreensão.

3. Estoque a preços de final de período *versus* receita a preços médios do período.

4. Além disso, as tarifas de serviços de infra-estrutura são indexadas ao IGP-DI e reajustadas em uma certa data-base, em conformidade ao contrato de concessão. Com o aumento da inflação, ocorre uma defasagem no preço real, só recuperada na data-base seguinte. Como o ICMS está fortemente calcado em serviços de infra-estrutura, esta situação reverteu-se em queda de arrecadação e sua recuperação após o reajuste das tarifas.

