

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (CCSA)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O  
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MGP)**

**ÉBER WESLEY LEMOS DE QUEIRÓZ**

**PACTO DE AUSTERIDADE FISCAL: um diagnóstico da dívida consolidada líquida  
dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010**

**RECIFE  
2012**

**ÉBER WESLEY LEMOS DE QUEIRÓZ**

**PACTO DE AUSTERIDADE FISCAL:** um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicsú.

**RECIFE  
2012**

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

Q3p

Queiróz, Éber Wesley de

Pacto de austeridade fiscal: um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010 / Éber Wesley de Queiróz. - Recife : O Autor, 2012.

58 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicsú.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2012.

Inclui referências.

1. Dívida pública 2. Lei de Responsabilidade Fiscal – Pernambuco, Brasil. 3. Administração pública. I. Sicsú, Abraham Benzaquen (Orientador). II. Título.  
351 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2014 – 130)

## **ÉBER WESLEY LEMOS DE QUEIRÓZ**

**PACTO DE AUSTERIDADE FISCAL:** um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/2012.

### **BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Abraham Benzaquen Sicsú (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Elizabeth da Mota Távora (Examinadora Externa)  
Fundação Joaquim Nabuco

Ao meu pai, mãe, esposa e filho e ao grande amigo Bernardo de Lima Barbósa pela ajuda financeira e tolerância às faltas no trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus todo poderoso que nos mantém e nos dá sabedoria e entendimento.

Agradeço a todo corpo docente do mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, pelo curso de excelente qualidade que foi proporcionado, e em especial ao meu orientador o Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicsú e a professora Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar que brilhantemente coordenou o mestrado e me incentivou nos momentos difíceis.

Agradecemos também a todos que de qualquer forma estavam ligados à disciplina, dentre estes, fica aqui registrado a equipe da secretaria do curso.

Agradeço aos meus amigos que, de alguma forma, contribuíram para elaboração deste trabalho, em especial a André Felipe Patriota Laurentino colega de trabalho que ajudou diretamente no levantamento dos dados utilizados na pesquisa.

Agradeço aos meus pais, ao meu filho Éber William que me dá alegria e descontração nos momentos de desgaste e cansaço.

Por fim, agradeço a minha esposa Elioenay Florêncio de Souza que brilhantemente me deu o suporte psicológico durante a elaboração deste trabalho, principalmente nos momento em que tive que conciliar o trabalho, a família e o mestrado.

“Contrair dívidas é a mesma coisa que fazer  
dos outros donos dos nossos atos”  
BENJAMIN FLANKLIN.

## RESUMO

Este estudo tem a pretensão de analisar o comportamento da Dívida Consolidada Líquida dos municípios do estado de Pernambuco nos anos de 2006 até 2010, observando-se as teorias sobre o assunto e as necessidades e determinações legais quanto às ações de austeridade fiscal impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Buscando a consecução dos objetivos dessa pesquisa exploratório-descritiva, utilizou-se o método dedutivo, complementado pelas técnicas da pesquisa bibliográfica e documental e; ao final, tratando o problema de forma qualitativa. O estudo conclui, ao agrupar os municípios do Estado, que, entre os anos de 2006 até 2010, houve um aumento expressivo do endividamento na ordem de 65,72%. A dívida consolidada líquida cresceu de 756 milhões de reais em 2006 para 1 bilhão e 200 milhões em 2010. Ao separarmos os dez municípios mais populosos do Estado, identificamos que somente a cidade de Olinda apresenta queda gradual da dívida consolidada líquida, enquanto que o município de Caruaru apresenta a pior situação, impulsionado pelo aumento da dívida consolidada bruta previdenciária. O estudo mostra que dos 185 municípios somente 1,62% geraram resultado nominal em todos os anos analisados, enquanto que 98,38% não conseguiram cumprir a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal em um ou mais exercícios financeiros. Por fim, o gestor fazendário do município de Caruaru, aponta três grandes problemas enfrentados frente à redução da dívida que é a falta de atuação dos sistemas de controle interno e externo, a necessidade de desoneração da folha de pagamento dos servidores, e a agilidade do Ministério Público em identificar e punir os maus gestores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Dívida Consolidada Líquida. Lei de Responsabilidade Fiscal. Resultado Nominal.

## **ABSTRACT**

This study purports to analyze the behavior of Net Consolidated Debt of municipalities in the state of Pernambuco in the years 2006 through 2010, noting the theories on the subject and the needs and legal requirements regarding the actions of fiscal austerity imposed by the Act Fiscal Responsibility. Seeking to achieve the objectives of this exploratory-descriptive study, we used the deductive method, supplemented by the techniques of bibliographical and documentary research and, ultimately, addressing the problem in a qualitative way. The study concludes by grouping the municipalities of the state, that between the years 2006 through 2010, there was a significant increase in the debt of around 65,72%. The consolidated net debt rose from 756 million reais in 2006 to one billion and 200 million in 2010. When separating the ten most populated municipalities of the state, we found that only the city of Olinda shows gradual decrease in consolidated net debt, while the municipality of Caruaru presents the worst situation, driven by higher gross consolidated debt of the pension. The study shows that the 185 municipalities only 1,62% resulted in a nominal result in all the years analyzed, whereas 98,38% failed to meet the goal established in the Law of Budget Guidelines and Fiscal Responsibility Act in one or more financial years. Finally, the manager of the finance Caruaru, identifies three major problems facing forward for debt relief which is the lack of performance of systems of internal and external control, the need for relief from the payroll of the servers, and agility of the Ministry public to identify and punish bad managers.

**KEYWORDS:** Net Consolidated Debt. Fiscal Responsibility Law. Nominal Result.

## LISTA DE INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

### Instituições Pesquisadas

#### ANPOCS:

Acervo eletrônico da revista da Anpocs.

#### BNDES:

Portal eletrônico.

#### FAFICA:

Biblioteca do Curso de Ciências Sociais

#### FAVIP:

Biblioteca Central

Biblioteca do Curso de Ciências Sociais Aplicadas

#### Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

Portal eletrônico.

#### Ministério das Relações Exteriores:

Portal eletrônico.

#### Secretaria do Tesouro Nacional:

Portal eletrônico.

#### UFPE:

Biblioteca Central

Biblioteca do Centro de Ciências Sociais Aplicadas

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

### Lista de Tabelas:

Tabela 1 – Evolução da dívida interna fundada no império em contos de réis .....	21
Tabela 2 – Serviço da dívida interna e externa nos orçamentos brasileiros de 1828-1889 em contos de réis.....	21
Tabela 3 – Evolução da Dívida Fundada Brasileira .....	26
Tabela 4 – Fundamentos do Código de Boas Práticas do Fundo Monetário Internacional.....	31
Tabela 5 – Relatórios Gerenciais Obrigatórios do <i>Fiscal Responsibility Act</i> da Nova Zelândia .....	32
Tabela 6 – Municípios em que houve Resultado Nominal .....	47
Tabela 7 – Municípios que não geraram Resultado Nominal.....	47
Tabela 8 – Dívida Consolidada Líquida dos Municípios mais populosos de Pernambuco.....	47
Tabela 9 – Diagnóstico da Dívida Consolidada Líquida nos Municípios mais Populosos de Pernambuco .....	48
Tabela 10 – Resultado Nominal dos Municípios mais populosos de Pernambuco	49

### Lista de Gráficos:

Gráfico 1 – Comportamento da Dívida Consolidada Líquida nos municípios de Pernambuco entre 2006 a 2010 .....	45
Gráfico 2 – Comportamento do Resultado Nominal dos municípios de Pernambuco entre 2006 a 2010 .....	46
Gráfico 3 – Evolução da Dívida Previdenciária do Município de Caruaru entre 2006 a 2010.....	51

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CI	Controle Interno
DC	Dívida Consolidada
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DILSP	Dívida Consolidada Líquida do Setor Público
DF	Dívida Fundada
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RN	Resultado Nominal
RP	Resultado Primário
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SCI	Sistema de Controle Interno
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO .....</b>	<b>17</b>
2.1. BREVE HISTÓRICO DO ENDIVIDAMENTO BRASILEIRO.....	17
2.1.1. A dívida pública brasileira do período colonial (1500-1922).....	17
2.1.2. A dívida pública no Brasil império (1822-1889).....	20
2.1.3. A dívida pública no Brasil república (1889-1963).....	22
2.1.4. Dívida consolidada brasileira atual (1964-2002) .....	25
2.2. PACTO DE AUSTERIDADE FISCAL BRASILEIRO .....	27
2.2.1. Origem do pacto fiscal brasileiro .....	27
2.2.2. Influências internas e externas antes da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	29
2.2.3. Lei de Responsabilidade Fiscal.....	32
2.2.3.1. Dívida Fundada ou Consolidada.....	35
2.2.3.2. Acompanhamento da Dívida Consolidada Líquida .....	36
2.2.3.3. Limites da LRF sobre a Dívida Consolidada Líquida.....	37
2.3. RESUMO DO REFERENCIAL TEÓRICO .....	40
2.4. PROCEDER METODOLÓGICO .....	42
<b>3. ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>44</b>
3.1. ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS DA LRF .....	44
3.2. A GUIA DE CONCLUSÃO .....	52
<b>4. CONCLUSÕES .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>56</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O mundo vive hoje uma crise financeira sem precedentes que se assemelha a de 1929 com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. A crise atual, iniciada com a bolha imobiliária norte-americana em 2008, afetou as instituições bancárias dos Estados Unidos e de vários outros países como num efeito dominó, tornando o problema de proporção global afetando diretamente as grandes economias e os governos. Segundo Bresser Pereira (1995, p. 32) num sistema capitalista, “Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos deparemos com uma crise”.

Dada a proporção do problema, milhões de dólares foram injetados pelos governos dos Estados Unidos e pelo Fundo Monetário Internacional com aval da União Europeia para salvar os bancos na América do Norte e Europa respectivamente, com objetivo de estabilizar o sistema econômico dos países envolvidos pela crise. Contudo, a medida não foi suficiente para estancar o problema, a economia de vários outros países como a Grécia, Espanha, Itália e Irlanda entraram em colapso e precisam da injeção de mais dinheiro através dos empréstimos e conseqüentemente endividamento.

Para tanto, a União Europeia estabeleceu diversos critérios para a liberação de ajuda aos países em crise financeira dos quais destacamos a assunção de uma postura “austera”; ou seja, de rigor e controle dos gastos públicos. Do outro lado do continente, outro exemplo emblemático foi à dificuldade que o governo norte-americano<sup>1</sup> teve em 2011 para aprovar junto ao congresso nacional o aumento do teto da dívida consolidada, e assim, contrair mais empréstimos, numa tentativa de não declarar moratória, o que seria um desastre ainda maior para a economia mundial. E isto só foi possível após o presidente norte americano se comprometer a realizar cortes nos gastos do governo, inclusive os relacionados ao sistema de saúde (*Medicare*) tão defendido durante a campanha eleitoral.

---

<sup>1</sup> Editorial completo publicado oficialmente pelo Ministério das Relações Exteriores disponível em 01/08/2011, no site [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br), com o título “A crise norte-americana”.

O Brasil, até agora, foi pouco atingido diretamente pelos efeitos da crise financeira internacional devido às medidas tomadas pelo governo federal que priorizam e estimulam o consumo interno alavancando a economia do país, acompanhado de ações estabilizadoras de controle da inflação e do aumento do nível de emprego. No entanto, um dos fatores que mais afligiu o Brasil nas últimas décadas e restringiu o raio de atuação do Estado foi o endividamento público, que atualmente não é colocado pelo governo como fator preocupante. Autores como Giuberti (2010, p. 61) alertam para os efeitos do déficit público persistente e o acúmulo de dívidas que deles resultam sobre a economia do país, e neste momento de crise internacional, como num filme repetido, não existem garantias para que isto não aconteça novamente, o que acarretaria numa crise do Estado.

Sobre os fatores que levam o Estado a crise, a muito Abrúcio (1997, p. 32) e Versiani (2003, p. 14) destacam que o profundo desajuste fiscal envolvendo o aumento de despesa pública com programas sociais e com pessoal, contratação desenfreada de empréstimos e dívida consolidada com juros acima da capacidade de pagamento dos países; além da falência do modelo e estrutura de Estado, são elementos essenciais para uma crise.

Seguindo este raciocínio, o Brasil possui um histórico negativo de descontrole quanto à dívida pública; conforme Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 12), até o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei, dentre outros dispositivos, estabelece o pacto de austeridade fiscal brasileiro, dá atenção especial ao endividamento e determina que o montante da dívida consolidada dos entes federados deva ser controlado e reduzido gradativamente de acordo com padrões considerados aceitáveis, alterados periodicamente por Resolução do Senado Federal. Desta forma, o equilíbrio fiscal visa dentre outros a estabilização e controle da dívida para num segundo momento dar fôlego para que o Estado desenvolva suas atividades.

Só para se ter uma idéia, segundo dados previstos do Orçamento da União para o exercício de 2011<sup>2</sup>, 38,03% do total das despesas federais são destinados à rolagem da dívida consolidada, e deste montante 9,52% são relacionados ao pagamento de juros. Este montante, caso não fosse relacionado ao pagamento da

---

<sup>2</sup>Material retirado em 03/10/2011 do site do Tesouro Nacional no endereço: [www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei.../RROjan2011.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei.../RROjan2011.pdf).

dívida, poderia ser investido na manutenção e investimento, nas diversas áreas como: saúde, segurança, saneamento, habitação e educação, etc. E dentre todos os entes federados, o ente que mais sofre com o pagamento de dívidas em detrimento da manutenção dos programas sociais é o município.

Tendo em vista os argumentos acima expostos surge o seguinte problema: Os municípios do estado de Pernambuco estão reduzindo a dívida consolidada líquida conforme a política de austeridade fiscal determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

O objetivo geral deste estudo consiste em identificar o comportamento da Dívida Consolidada Líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 e 2010. Para alcançar este objetivo, especificamente realizou-se:

- 1) Análise individual da Dívida Consolidada Líquida e Resultado Nominal dos dez municípios de maior população do estado de Pernambuco no período citado;
- 2) Agrupou-se os municípios que conseguiram reduzir a dívida consolidada através do Resultado Nominal ano a ano; e
- 3) Aferiu-se a percepção de gestor da fazenda municipal de Caruaru, município que apresentou situação bastante adversa, sobre as dificuldades para a redução da dívida.

Neste momento de crise econômica, adequar-se as regras do cenário internacional que focam o equilíbrio fiscal pode ser um fator preponderante para a redução do impacto econômico e financeiro, caso ela venha a atingir mais diretamente os países da América do Sul evitando assim a soma de dois fatores que contribuem para a crise; a crise financeira e a crise do Estado. E, no caso do Brasil, tendo em vista as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os esforços devem ser feitos quanto ao controle da dívida consolidada líquida por parte de todos os entes - principalmente, os municípios - e dos órgãos de fiscalização, tendo em vista que, quanto menor o endividamento mais recursos sobram para a manutenção dos serviços públicos e o investimento, que satisfaçam as necessidades da população.

Traçar um diagnóstico da situação da dívida consolidada líquida dos municípios pernambucanos pode ser um fator decisivo para os governos municipais, quanto ao ajuste de sua política financeira e social, além de possibilitar a comparabilidade do montante da dívida entre diversos períodos, principalmente

quanto ao atingimento do resultado nominal, em especial dos dez municípios mais populosos do Estado, e caso necessário, propor mudanças às regras estabelecidas, especificamente para os municípios.

Este estudo se delimita inicialmente, quanto ao montante da dívida consolidada líquida e da apuração do resultado nominal da totalidade de municípios do Estado de Pernambuco com dados dos anos de 2006 a 2010 escolhidos aleatoriamente por modelo não probabilístico, utilizando a conveniência e acessibilidade aos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No sentido de aprofundar a análise e delimitar melhor o estudo, selecionamos os dez municípios mais populosos do Estado de Pernambuco, segundo dados do último senso populacional de 2010 do IBGE<sup>3</sup>, tendo em vista a dimensão e o tamanho da amostra, sabendo que nestes municípios concentram-se 45,92% da população do Estado, o que torna a amostra significativa. Quanto à percepção dos gestores sobre as dificuldades encontradas para redução da dívida e respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal escolhemos o Secretário da Fazenda do município de Caruaru por este apresentar a pior situação entre os dez maiores municípios do estado em relação à redução do endividamento.

---

<sup>3</sup> Senso Brasil de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgado no site [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO**

O referencial teórico, a seguir abordado, está dividido em quatro seções que buscam resgatar, analisar e compilar aspectos relevantes tanto do ponto de vista histórico, conceitual e técnico da dívida pública e do surgimento do pacto de austeridade fiscal brasileiro, bem como os aspectos metodológicos aplicados no estudo. A primeira seção aborda mais especificamente a realidade brasileira do endividamento público, segregadas pelo período colonial, imperial, república até os dias atuais. A segunda seção trata do pacto de austeridade fiscal brasileiro, desde as influências externas e internas, o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e o tratamento que a mesma dá ao endividamento público. A terceira seção faz um breve resumo sobre a estrutura teórica utilizada no trabalho facilitando o entendimento do leitor. Por fim, a quarta e última seção detalha os procedimentos metodológico e as técnicas utilizadas para consecução do estudo.

### **2.1 UM BREVE HISTÓRICO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA**

Nesta seção abordaremos a realidade brasileira quanto ao endividamento público. Para compreendermos melhor a evolução da dívida consolidada brasileira até os dias atuais, traçaremos a seguir a sua evolução baseado na visão de vários autores dos quais destacamos Neto (1980), Versiani (2003) e Silva (2009), com enfoques de agregação diferentes, segregados por períodos históricos partindo do colonial, império e república, fechando nossa linha do tempo até o ano de 2002.

#### **2.1.1 A dívida pública brasileira do período colonial (1500-1822)**

Atualmente existe pouco material teórico que trate da dívida pública brasileira especificamente no período colonial, mostrando sua origem, forma como

era realizada e os responsáveis. Mesmo assim, alguns autores em trabalhos quase heroicos conseguiram resgatar alguns extratos históricos que nos dão uma visão do surgimento do endividamento brasileiro neste período.

Estudo realizado por Neto (1980) destaca que a dívida pública brasileira no período colonial era praticamente desconhecida, tanto em relação à quantidade, a finalidade do empréstimo, e a forma como era realizada. Estudo semelhante feito por Silva (2009) e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional afirma existir alguns registros por volta dos séculos XVI e XVII que mostram o caso de governadores das colônias que faziam empréstimos, os quais muitas vezes se confundiam com empréstimos pessoais, o que dificultou a mensuração do déficit público à época.

Segundo Bouças (1950, p. 51) os primeiros registros de crescimento de déficit público foram apontados por Luiz de Vasconcelos Souza, vice-rei da idade de ouro do Brasil colonial em tempos de guerra.

Apurou-se que, de 1761 a 1780, ao invés de saldos, a escrituração oficial acusava déficits anuais superiores a 100 contos, tendo-se elevado a dívida pública, naquele último ano, a mais de 1.200 contos, provenientes de soldos e fardamento às tropas, fornecimento de gêneros alimentícios, salários e até dinheiro de que o governo, sob promessa formal de futura restituição se apoderara em tempos de guerra.

A promessa formal de pagamento do empréstimo por parte da coroa não foi cumprida, e os seus efeitos sobre a economia levaram D. João VI em 1799 a determinar o pagamento da dívida apurada através de apólices que gerassem juros de 5% ao ano. Silva (2009, p. 6) comenta:

Essa iniciativa marcou a fundação da dívida de Portugal Brasil. Na mesma linha, a Carta Régia de 24 de outubro de 1790, o Alvará de 9 de maio de 1810 e o Decreto de 12 de outubro de 1811 contribuíram respectivamente para classificar todas as dívidas em legais e ilegais, considerar dívidas antigas todas aquelas contraídas até 1797 e estabelecer um mecanismo de amortização dessas dívidas.

Segundo Bouças (1950, p. 10) “esse procedimento beneficiou superiormente a colônia e serviu, mais tarde, para provar que, no passivo dela herdado pelo Brasil independentemente, aquelas antigas dívidas orçavam, apenas, em 42 contos”.

De 1808 a 1821 após a invasão de Napoleão a Portugal e do estabelecimento de D. João VI no Brasil, as despesas da coroa aumentaram

significativamente, principalmente por conta da manutenção do exercito português. E após sua saída do Brasil para a posse de D. Pedro, a situação conforme Silva (2009, p. 7) era preocupante. Bouças (1950, p. 11) argumenta a este respeito da seguinte forma:

A situação tornou-se mais crítica ao retirar-se ele (D. João VI) com sua comitiva para o Reino, pois a maior parte da moeda de ouro e de prata existente foi transferida para Lisboa na frota que conduziu o rei, ficando o Tesouro Público, na fiel expressão do ministro da fazenda, o conselheiro Martim Francisco Ribeiro de Andrada “sem real em seus cofres”.

Cartas de D. Pedro relata grandes dificuldades sofridas após a volta de seu pai para Portugal, frente à escassez de recursos, das quais destacamos a carta datada de 21 de setembro de 1821, na qual segundo Silva (2009, p. 7) retratava:

Se V. M. me permite eu passo a expor o triste e lamentável estado a que está reduzida esta província, para que V. M. me dê suas ordens e instruções que achar conveniente para eu com dignidade me poder desembrulhar da rede em que me vejo envolvido. [...] o numerário do tesouro é só das rendas da Província, e estas mesmas são pagas em papel; é necessário pagar tudo que ficou estabelecido, [...] não há dinheiro, como já ficou exposto, não sei o que hei de fazer.

Antes mesmo da independência há registro de um empréstimo segundo Silva (2009), para aquisição de vasos de guerra, colocando como garantia as rendas da província do Rio de Janeiro, o que ficou sendo chamado de “O Empréstimo da Independência” firmado pelo Decreto de 30 de julho de 1822, com prazo de pagamento de dez anos e juros de 6% ao ano. Silva (2009, p. 7) comenta que “com uma subscrição rápida e superior ao necessário, a demanda excedente foi subscrita posteriormente, em 27 de outubro, para atender às despesas também maiores com a consolidação da independência”.

Como visto, a dívida pública brasileira no período colonial já se agravava, e isto não foi diferente no Brasil imperial, o que veremos a subseção a seguir.

### 2.1.2A dívida pública no Brasil império (1822-1889)

Com as dificuldades político-econômicas apontadas depois da saída de D. João VI, e a iminência da independência, o império passou por um cenário desafiador quanto ao seu endividamento, criando ferramentas de controle frente ao seu crescente aumento.

Diante destes problemas, a história da dívida pública brasileira no império tornou-se rica em vários aspectos: criou-se a primeira agência de administração da dívida pública, institucionalizou-se a dívida interna, os mecanismos de financiamento foram ampliados e realizaram-se operações de reestruturação da dívida (as chamadas operações de gestão de passivos), que em muito se assemelha a operações feitas nos tempos atuais. (SILVA, 2009).

Bouças (1950) divide este momento histórico em dois períodos, o qual chama de “um período áspero de embates e consolidação” que foi de 1822 a 1850; e o segundo chamado de “sobretudo de construção” que foi de 1850 ao Brasil república em 1889. Contudo, Silva (2009) apud SUMMERHILL (2008), destaca que no século XIX o Brasil foi uma nação de destaque na América Latina “pelo sucesso com o qual o país foi capaz de emitir dívidas e de consistentemente honrar seus compromissos externos, enquanto os seus vizinhos não o faziam”.

Desta forma a notoriedade do país em honrar seus compromissos principalmente relacionados à dívida interna, levou D. Pedro I em 20 de setembro de 1825, por meio de decreto, a criar uma comissão para levantar e institucionalizar a dívida interna brasileira. Desta comissão surgiu em 15 de novembro de 1827 a lei que foi o arcabouço das políticas de endividamento no Brasil.

Pela primeira vez na história do país executava-se uma medida com a finalidade de institucionalizar a dívida pública interna, dar-lhe caráter de dívida nacional, pela qual toda a Nação é responsável, desvinculando-a do caráter de dívida pessoal do governante. (NETO, 1980).

Silva (2009) destaca que nos 75 artigos na lei, dentre outros, reconhece dívidas passadas até 1826 (exceto as já prescritas pelo Alvará de 9 de maio de 1810), estabelece regras para inscrição de todas as dívidas reconhecidas, via registro no Grande Livro da Dívida Brasileira, bem como trata da fundação e

institucionalização de órgão competente para o controle da dívida pública interna e externa a chamada “Caixa de Amortização” criada em 15 de novembro de 1827.

Leão (2003) comenta que depois desta nova estrutura de controle da dívida no Brasil imperial, a dívida fundada cresce conforme Tabela 1, e teve profundos impactos no orçamento conforme Tabela 2.

**Tabela 1 – Evolução da dívida interna fundada no império em contos de réis**

<b>Período</b>	<b>Emissão</b>	<b>Resgate</b>	<b>Saldo</b>
1827	12.000	-	12.000
1828-1840	23.500	3.800	31.700
1841-1860	32.000	-	63.700
1861-1880	340.000	-	403.700
1880-1889	46.000	11.300	435.500

Fonte: Tabela elaborada por Leão (2003).

Conforme se pode observar na Tabela 1 acima, a emissão de dívida do império aumentou drasticamente entre 1827 a 1889 em quase 36 vezes do valor original de 12.000 contos de réis.

**Tabela 2 – Serviço da dívida interna e externa nos orçamentos brasileiros de 1828-1889 em contos de réis**

<b>Orçamento</b>	<b>Externa</b>	<b>Interna</b>
1829	1.178	381
1831/32	856	1.003
1832/33	2.988	1.046
1833/34	2.425	1.241
1833/35	1.640	1.529
1835/36	480	1.348
1836/37	2.125	1.500
1837/38	2.111	1.490
1838/39	2.069	1.600
1839/40	2.055	1.970
1840/41	2.168	2.170
1842/43/44/45	3.020	3.120
1845/46	3.088	2.449
1847/48	3.026	3.909
1850/51	2.797	3.473
1853/54	2.798	3.391
1854/55	4.213	3.479
1855/56	3.823	3.447
1856/57	3.823	3.462
1857/58	3.787	3.461
1858/59	3.787	3.461
1859/60	3.787	3.460
1861/62	3.648	3.460
1863/64	3.683	4.174
1865/66	3.646	4.817
1867/68/69	8.277	6.338
1871/72	8.056	15.785

1876/77	12.535	17.551
1879/80/81	14.374	24.904
1881/82	12.499	26.338
1882/83/84	20.887	20.276
1888	22.383	19.090

Fonte: Tabela elaborada por Leão (2003).

A dívida fundada externa como mostra a Tabela 2 acima, cresceu significativamente no período analisado, com destaque para as décadas de 1860 a 1880 devido à contratação de 15 novos empréstimos, segundo Silva (2009), alguns destes, decorrentes da responsabilidade que o Brasil assumiu frente a empréstimos feitos por Portugal em 1823. Este contexto da dívida fundada externa reflete o cenário socioeconômico e político vivido à época com início de pressão para a formação da república que veremos a subseção a seguir.

### 2.1.3 A dívida pública no Brasil república (1889-1963)

A dívida pública no Brasil república foi considerada estável neste período, ainda sob a tutela da Caixa de Administração do período imperial. Contudo, a dívida interna crescente começava a dar sinais que poderiam afetar diretamente a economia e trazer impactos sociais relevantes. Sob este aspecto Silva (2009, p.13) comenta:

Apesar da expressiva operação de administração de passivo ao final do período imperial, em que foram convertidos títulos que pagavam 6% a.a. de juros por outros de 5%, a gestão da dívida interna nos primeiros anos de república passava por grandes dificuldades. Em primeiro lugar, o longo período de suspensão do resgate dos títulos em circulação (1839-1889) afetava sua credibilidade. Um segundo problema era a elevada fragmentação da dívida, devido à grande diversidade de instrumentos com prazos e taxas de juros distintos. Por fim, todos os dois últimos pontos dificultavam a negociação e a liquidez da dívida interna.

Tendo em vista esta situação, Silva (2009), aponta alguns dos eventos ocorridos à época, que podem ajudar a entender o endividamento nos dias atuais, como por exemplo, a intervenção de Rui Barbosa ministro da Fazenda da República ao tentar regularizar o resgate de títulos e a instituição dos títulos ao portador, e depois em 1902 após sua saída, a chamada “consolidação das dívidas públicas”,

que consistia no procedimento de trocar os títulos antigos por títulos novos ao portador que valeriam 529.750 contos de réis, e renderiam juros de 5% a.a. Estas novas operações de empréstimos geralmente foram utilizadas para conter déficits orçamentários, recolhimento de papel moeda, financiamento de obras específicas, aquisição de ativos fixos ou de empresas, e pagamento de empréstimos compulsórios o que foi considerado o início da chamada “bola de neve”. Vale apenas destacar outro fator preponderante para o aumento da dívida que foi o lançamento das obrigações de guerra, a partir de 1942. A este respeito Leão (2003, p. 11) discorre:

As obrigações de guerra foram subscritas por empréstimos compulsórios incidentes sobre 3% do salário das pessoas físicas a ser recolhido pelo empregador e de importância igual ao imposto de renda a pagar dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, para subscrição de obrigatoriedade de guerra, até o limite global de 3 milhões de contos de réis. Os comprovantes de recolhimento seriam trocados por obrigações de guerra. Estas também poderiam ser subscritas voluntariamente, o que foi feito por muitas pessoas para escaparem da pecha de serem considerados simpatizantes do eixo.

A este respeito, Andima (1994) comenta que o total de títulos públicos cresceu 100% entre 1889 a 1961, principalmente pela emissão de subscrição compulsória, o crescimento do déficit orçamentário, combinado com a falta de crédito público no Brasil, e da incapacidade de aumento da carga tributária, o que obrigou o governo a cobrir o seu déficit com emissão de moeda e conforme Neto (1980, p. 7) “aumentar as pressões inflacionárias”. A este respeito, Silva (2009) apud GUANABARA (1902) cita frase do manifesto eleitoral de Campos Salles em 1898 que diz “muito terá feito pela República o governo que não fizer outra coisa senão cuidar das suas finanças”.

Quanto à dívida pública externa, tendo em vista os problemas de endividamento interno no qual o Brasil se via envolvido, o calote internacional foi iminente. Segundo Abreu (1985, p. 10) os motivos seriam os seguintes:

Caiu à balança comercial, aumentou o serviço da dívida, diminuiu a entrada de novos empréstimos. O Resultado foi uma vertiginosa queda da taxa de câmbio, de um nível por volta de 27 pences por mil réis em 1889 para 7 pences em 1898. A crise financeira do Brasil havia estimulado a busca por soluções que atenuassem a crise cambial.

No cenário internacional à experiência do *Funding Loan*<sup>4</sup> da Argentina em 1891 que obteve relativo sucesso no controle de sua dívida, serviu de inspiração para o governo brasileiro que adotou o mesmo mecanismo em 1898, sucedido posteriormente pelo segundo e terceiro *Funding Loan* em 1914 e 1925 respectivamente. Já em 1943 tendo em vista o insucesso dos três mecanismos citados anteriormente, houve o “acordo permanente da dívida”. A este respeito Silva (2009, p. 14) destaca:

Nesse caminho, destacam-se os seguintes eventos: i) um acordo temporário em 1934 batizados de “esquema aranha”, com a vigência prevista de quatro anos, pelo qual o pagamento do serviço da dívida externa seria retomado a partir daquele ano; ii) o *default* de 1937, que teve como pretexto o golpe de novembro de 1937, interrompendo o “esquema aranha” antes do previsto; iii) outro acordo temporário “esquema Souza Costa” em 1940, também interrompido antes da sua duração prevista de quatro anos, e iv) a concretização do acordo permanente de 1943, que equacionou o pagamento do serviço da dívida externa contraída até 1931.

A busca por uma solução definitiva quanto ao endividamento interno e externo brasileiro estava longe de acabar, e com o acordo permanente de 1943, as dívidas foram prolongadas em quarenta e sessenta anos, o que representou um controle temporário da dívida, contudo, o país voltou a sofrer desequilíbrio das suas contas no início dos anos 50 provocado por diversos fatores dos quais destacamos os citados por Abreu e Fritsch (1987, p. 12):

[...] déficits comerciais elevados após o relaxamento de controles sobre importações durante a Guerra da Coréia. O crescimento explosivo do déficit em conta corrente secou as reservas internacionais, causando uma crise no balanço de pagamentos em 1952. Como estas importações eram, em grande parte, financiadas por créditos comerciais, posteriormente rolados por empréstimos de curto e médio prazos, a dívida total externa (pública e privada) dobrou entre 1946 e 1953, alcançando mais de um bilhão de dólares.

Acrescentando a este cenário de endividamento o impacto orçamentário do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek de 1957 a 1960, as fracassadas tentativas de Jânio Quadros do controle da dívida frente ao aumento da inflação e baixo crescimento econômico, a curta gestão do presidente Goulart e o golpe de 1964, temos a equação perfeita para o crescimento da dívida fundada brasileira.

---

<sup>4</sup> O *Funding Loan* consiste na emissão gradual de recursos financeiros para fazer face aos serviços de juros dos empréstimos externos federais e de empréstimo interno, bem como suspendia as amortizações de todas as dívidas por um período de 13 anos, ou seja até 1911.

#### 2.1.4 Dívida consolidada brasileira atual (1964-2002)

Em 1964 as altas taxas de inflação obrigam o governo a compensar as perdas com a adoção da correção monetária dos títulos públicos através da Lei nº 4.357/64, o que fez a dívida pública brasileira crescer significativamente segundo Versiani (2003). Neste mesmo período, o governo, na impossibilidade de gerar títulos públicos com valores nominais fixos, adota como critério, a emissão de títulos para financiar o déficit ao invés da emissão de papel moeda o que acarretou mais uma vez no crescimento da dívida.

O desenvolvimento do mecanismo de operações de mercado aberto como forma de controle monetário, a partir do início da década de 1970, fez ampliar o mercado de títulos públicos. Ao mesmo tempo, estabelecia-se certa confusão entre a emissão de títulos como instrumento de política fiscal ou como instrumento de política monetária. De fato, o Banco Central, quando comprava papéis do governo federal para execução de operações no mercado aberto, estava efetivamente financiando o déficit governamental; de outra parte, mesmo na ausência de déficits, a expansão de títulos em circulação se refletia num aumento da dívida do Tesouro, especialmente na medida em que foi concedida ao Banco Central, pela Lei Complementar nº 12, de 1971, a faculdade de lançar títulos de responsabilidade do Tesouro. (VERSIANI, 2003).

Tendo em vista este cenário, apenas na Constituição Federal de 1988 houve a proibição do Banco Central em financiar a dívida do Tesouro Nacional conforme art. 164, vejamos:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

§ 1º É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Mesmo com a restrição constitucional para as ações de financiamento do Banco Central, persiste uma interação entre o Banco Central e o Tesouro Nacional conforme visão de Versiani (2003, p. 15):

O constituinte de 1988 preocupou-se em fixar limites entre as ações de política fiscal e de política monetária, ao estabelecer a proibição de que o Banco Central financiasse o Tesouro Nacional (art. 164 da Constituição); várias outras medidas têm sido tomadas, ao longo das últimas décadas, com esse objetivo. Por outro lado, é claro que persiste uma interação entre essas duas áreas de política, quando mais não seja pelo efeito, sobre o déficit do Tesouro, de variações da taxa de juros determinadas pela política monetária, numa situação em que o peso do serviço da dívida no orçamento do governo seja significativo. Um aumento expressivo na taxa básica de juros pode, nesse caso, ser um obstáculo importante à consecução do equilíbrio fiscal, ou à obtenção de determinada meta de superávit nas contas públicas.

A dívida pública brasileira começa a ser monitorada por vários critérios, dentre eles o que afere o seu impacto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país. Sob este ponto o crescimento explosivo da dívida pública se acentuou fortemente nas últimas décadas conforme estudo de Versiani (2003), chegando em 2002 a 44,8% do Produto Interno Bruto (PIB). A Tabela 3 a seguir evidencia os números da dívida consolidada líquida do setor público (DILSP) entre os anos de 1994 e 2002:

**Tabela 3 – Evolução da Dívida Fundada Brasileira**

<b>Ano</b>	<b>% do PIB</b>	<b>Aumento Ano</b>
1994	20	-
1995	25,5	5,5
1996	29,4	3,9
1997	30,2	0,8
1998	36,9	6,7
1999	39,2	2,3
2000	39,7	0,5
2001	42,7	3
2002	44,8	2,1

Fonte: tabela elaborada por Versiani (2003). Os dados relativos ao exercício de 2002 compreendem apenas o primeiro semestre.

É importante destacar que a partir do ano 2000 a dívida consolidada brasileira já estava sob a égide do pacto de austeridade fiscal brasileiro personificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a qual discorreremos na próxima seção.

## 2.2 PACTO DE AUSTRIDADE FISCAL BRASILEIRO

Nesta seção detalharemos o pacto fiscal brasileiro com enfoque na Lei de Responsabilidade Fiscal e o tratamento dado ao endividamento público sob a visão de vários autores dos quais destacaremos Figueiredo e Nóbrega (2001) e Giuberti (2010). Trataremos o tema mostrando desde a origem do pacto de austeridade fiscal os possíveis motivos que justificaram a necessidade de uma lei formal, passando pelas influências internas e externas, o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o tratamento dado pela lei ao endividamento, as formas de controle e acompanhamento da dívida e as penalidades pelo descumprimento.

### 2.2.1 Origem do pacto fiscal brasileiro

Atualmente, ouve-se bastante nos noticiários o termo “austeridade fiscal”. O cidadão fica muitas vezes sem compreender sua profundidade e efeitos sobre a sociedade e a economia. O dicionário unificado da língua portuguesa (2009, p. 92) define a palavra austeridade como: “qualidade de austero, rigor, severidade, interesse de caráter, integridade, rígido, severo, ríspido, sério, sisudo, acerbo, escuro e sombrio”. E é este último termo (sombrio), levado à sua significação negativa, que está representando a situação enfrentada no caso das crises do governo irlandês, grego e italiano, frente aos possíveis cortes na área social, congelamento de salário dos servidores públicos e outras medidas consideradas impopulares.

O termo “Austeridade Fiscal ou Financeira” é utilizado comumente por autores de macroeconomia para definir rigor no controle dos gastos frente sua arrecadação. Keynes (1996, p. 15-16) relata que:

[...] Crise, portanto, representa carência de investimento e ociosidade de máquinas e homens, e não, como apregoado, carência de poupança. Destrói também o mito de que a operação do Estado se deve pautar por grande “austeridade financeira”, não se gastando mais do que a coleta em tributos. Mostra assim, que em circunstâncias de desemprego o déficit fiscal é uma peça importante para o bom funcionamento do sistema econômico.

A respeito do déficit, é necessário fixar um ponto importante. Um déficit pode ocorrer tanto por aumento de despesa quanto pela queda de tributos. Numa situação de depressão, no entanto, só o aumento de despesa garante o aumento de demanda efetiva; queda na tributação pode gerar, simplesmente, maior demanda de ativos líquidos.

Autores como Keynes (1996, p. 15) condenam a austeridade fiscal. Propõe a criação de orçamentos deficitários em situação de desemprego com objetivo de trazer estabilidade para o sistema econômico de um país, o que se convencionou a chamada teoria social democrática. Sobre esta visão Jund (2008, p. 9) comentam da seguinte forma:

Essa teoria defendia a ideologia que permitia ao Estado gerar orçamentos deficitários e com excesso de despesas, a fim de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica, ou seja, tem como foco o Estado que participa ativamente do processo produtivo, em períodos de recessão econômica.

Lopreato (2006, p. 3) comenta o impacto das políticas fiscais no curto e longo prazo da seguinte forma:

O papel da política fiscal no crescimento econômico é uma discussão que há muito tempo divide os economistas keynesiano e neoclássicos. O debate se limitava a países e ao curto prazo, porém, desde meados da década de cinquenta, os trabalhos sobre crescimento econômico passaram a discutir o longo prazo. [...] Os primeiros modelos partiam de um modelo de crescimento exógeno baseado em Solow (1956). Nestas análises, o crescimento econômico, no estado estacionário, é determinado por fatores exógenos, tais como crescimento populacional e o progresso tecnológico, cabendo a política fiscal apenas durante a transição de um estado estacionário para outro. Isto porque mudanças nos gastos do governo e na tributação possuem efeitos temporários, ou seja, afetam o nível do produto no curto prazo, mais não alteram a taxa de crescimento no longo prazo.

Analisando-se as definições apresentadas pelos autores acima, observa-se que uma política mais amena do ponto de vista fiscal pode ser conveniente, quando se considera o curto prazo, ou seja, déficit público, focado em gastos de custeio, pode trazer benefícios em momentos de depressão. Do ponto de vista do longo prazo, entretanto, os seus efeitos podem ser nocivos para um crescimento sustentável.

A parte as discussões sobre a intervenção do Estado sobre a economia através da política fiscal, no Brasil, o Ministério da Fazenda publicou no ano 1998 o

Programa de Estabilidade Fiscal<sup>5</sup>, que mostra, dentre outras coisas, a visão do Estado sobre os passos necessários para a construção do modelo ideal de política fiscal a ser adotada nos anos seguintes, dos quais se destacam: a reforma administrativa, a reforma previdenciária, a aprovação da lei de responsabilidade fiscal, a reforma tributária, a reestruturação da Receita Federal, a reforma da legislação trabalhista e a desregulação do setor de combustível. Dentre estas metas, a aprovação da lei de responsabilidade fiscal no ano de 2000 é considerada um dos passos mais importantes na estrutura da política fiscal ideal.

Segundo Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 16) o programa de estabilidade fiscal representa um passo decisivo na redefinição do modelo econômico brasileiro, e afirma também:

Trata-se, em essência, da introdução de mudanças fundamentais no regime fiscal do país, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas na velocidade necessária para permitir a consolidação dos três objetivos básicos do Plano Real: estabilidade da moeda, crescimento sustentado com mudança estrutural e ganhos de produtividade, e a melhoria progressiva das condições de vida da população.

Contudo, esta lei não surgiu por acaso, diversas influências internas e externas foram culminantes para a sanção da lei, o que veremos nas subseções a seguir.

## **2.2.2 Influências internas e externas antes da Lei de Responsabilidade Fiscal**

A análise da LRF não pode ser feita de forma isolada. Influências internas e externas devem ser levadas em consideração na construção do modelo fiscal adotado hoje no país, e várias ações preliminares foram fundamentais para o sucesso de sua implementação, como por exemplo, o estabelecimento do Fundo Social de Emergência<sup>6</sup>, da publicação da Lei Kandir (LC nº 87/96), da estruturação

---

<sup>5</sup> O Programa de estabilidade fiscal – resumo, foi publicado em 28 de outubro de 1998, encontra-se disponível no endereço eletrônico [www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp)

<sup>6</sup> Emenda Constitucional de Revisão nº 1; prorrogado pela EC nº 10 e novamente pela EC nº 17.

do Fundef (EC nº 14), da emenda da Reforma Administrativa encabeçada pelo então ministro Bresser Pereira, e da Reforma da Previdência (EC nº 20). Estas medidas em conjunto foram extremamente importantes para o desempenho do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) levado a cabo pelo governo federal até o surgimento da LRF.

Estas ações contribuíram diretamente para a formatação de um modelo administrativo propício para a implantação de um padrão fiscal semelhante aos moldes já praticados por países mais evoluídos do ponto de vista fiscal.

Sob este aspecto, Figueiredo e Nóbrega (2001) afirmam que a LRF sofreu influência de fatores externos os quais chamam de “origens e influências externas”, as quais foram decorrentes da União Europeia (EU), do Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como do modelo de sucesso adotado até então pelo governo norte americano e neozelandês.

Da União Europeia, destaca-se o tratado de Maastrich feito em 1992, que estabelece vários critérios a serem seguidos pelos países europeus englobados pelo tratado, dos quais destacamos o limite de 60% do Produto Interno Bruto (PIB) para o endividamento público. A este respeito Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 8) comentam:

[...] no tratado de Maastrich, em 1992, foram estabelecidos, para os países signatários, o princípio básico de repúdio aos déficits governamentais excessivos; às metas de inflação; aos patamares de juros de longo prazo; aos parâmetros para o déficit orçamentário e talvez um dos aspectos mais importantes, limites para a dívida pública limitada a 60% do PIB.

Na década de 90 vários países do mundo foram influenciados pelo “Código de Boas Práticas Fiscais” estabelecido pelo FMI, dos quais destacamos a Nova Zelândia, Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos da América, Suécia, Holanda, Argentina e México.

Segundo Figueiredo e Nóbrega (2001) o FMI na tentativa de garantir o recebimento dos empréstimos feitos aos países, exigiu o cumprimento do chamado “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal<sup>7</sup>”, que foca cinco pontos básicos que veremos na Tabela 4 a seguir:

---

<sup>7</sup> Fundo Monetário Internacional. Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal [on line]. Disponível: [www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf), [20/01/2012].

**Tabela 4 – Fundamentos do Código de Boas Práticas do FMI**

Ponto 1	Mecanismos claros devem ser estabelecidos para a coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extraorçamentário e devem ser bem definidos os dispositivos de relacionamento com outras entidades públicas.
Ponto 2	A gestão financeira pública deve ser regida por leis e normas administrativas abrangentes, aplicáveis a atividades orçamentárias e extraorçamentário. Todo empenho ou gasto de recursos públicos deve basear-se em autorização legal.
Ponto 3	O orçamento anual deve proporcionar informações suficientes para permitir a apresentação de um demonstrativo da posição financeira consolidada do governo geral.
Ponto 4	Demonstrativos com descrição da natureza e significação fiscal dos passivos eventuais, das renúncias fiscais e das atividades para fiscais devem ser publicadas juntamente com o orçamento anual.
Ponto 5	As normas fiscais adotadas (por exemplo, obrigatoriedade de equilíbrio orçamentário ou limites ao endividamento dos níveis inferiores de governo) devem ser claramente definidas, bem como os principais riscos que poderão afetar o orçamento anual.

Fonte: elaboração própria baseado da descrição de Figueiredo e Nóbrega (2001).

Em resumo, os cinco pontos abordados pelo FMI giram em torno da necessidade de planejamento e coordenação das ações de governo, da necessidade de normatização da gestão financeira, da consolidação das informações orçamentárias e financeiras, da elaboração de demonstrações que evidenciem por completo os passivos que afetem o equilíbrio das contas públicas e a preocupação com o endividamento dos Estados e Municípios o qual chama de “endividamento dos níveis inferiores de governo” ou qualquer risco de possa afetar o orçamento anual.

Quanto à normatização, outra grande influência externa foi o sucesso do *Budget Enforcement Act*<sup>8</sup> em 1990 publicado pelo governo Norte Americano, que disciplinava as ações públicas futuras que estejam sob o abrigo do orçamento federal, dos quais Figueiredo e Nóbrega (2001) destacam o “*sequestration e pay as you go*”, que traduzindo para o português seria a limitação de empenho caso ocorra a queda de arrecadação de receita, e a compensação que consiste no aumento de receita obrigatório caso a despesa seja elevada.

Da Nova Zelândia outra forte influência normativa foi o *Fiscal Responsibility Act*<sup>9</sup>, publicado em 1994, que reforça um novo padrão de contabilidade e a adoção de uma série de relatórios gerenciais os quais destacamos a seguir na Tabela 5:

<sup>8</sup> Texto completo com a redação original do *BEA* no endereço: *BEA*. [On-line]. Disponível: <www.federativo.bndes.gov.vr>

<sup>9</sup> Pode ser encontrado com a redação completa no endereço: [On-line]. Disponível: <www.gplegislation.com.nz>

**Tabela 5 – Relatórios Gerenciais Obrigatórios do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia**

Demonstração de resultados: evidenciando os impactos das receitas e despesas, sob o regime de competência.
Balço patrimonial: estabelecendo escrituração de ativos, passivo e patrimônio líquido.
Demonstração do fluxo de caixa: pagamentos e recebimentos decorrentes de receitas e despesas.
Demonstração de passivos contingentes: mostrando os riscos decorrentes de compromissos futuros eventuais.
Demonstração de obrigações: evidenciando detalhamento da composição e características da dívida pública.

Fonte: elaboração própria baseado da descrição de Figueiredo e Nóbrega (2001).

Contudo, uma das maiores contribuições para o modelo brasileiro foi o de determinar um modelo de acompanhamento do endividamento baseado na estabilização da dívida *versus* Produto Interno Bruto (PIB), que segundo Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 11) “deve ser mantida em nível prudencial”.

Todas estas influências internas e externas contribuíram para no dia 4 de maio de 2000 o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso a sancionar a Lei de Responsabilidade Fiscal a qual comentaremos na subseção a seguir.

### 2.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n.º 101/2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Município, complementando assim os artigos 163 e 165 da Constituição Federal.

Segundo Figueiredo e Nóbrega (2001) o descontrole fiscal verificado no Brasil ao longo dos últimos trinta anos levou os entes federados praticamente à insolvência, devido à cultura do gasto irresponsável, aliada a falta de punição dos maus gestores em sediar práticas descompromissadas com equilíbrio entre receitas e despesas.

Com o passar do tempo, este comportamento ensejou o endividamento excessivo e a inoperância do Estado, em todas as esferas, para atender as demandas da sociedade. Desta forma, a LRF, veio para incutir na gestão pública brasileira uma filosofia de gasto responsável, comprometendo o gestor com a

correta aplicação dos recursos públicos da maneira mais eficiente possível, como podemos observar no §1º do artigo 1º da lei. Vejamos:

Art. 1º [...]

§ 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.

A LRF possui 75 artigos divididos em dez capítulos composto pelas disposições preliminares, do planejamento, da receita pública, da despesa pública, das transferências voluntárias, da destinação de recursos públicos para o setor privado, da dívida e do endividamento, da gestão patrimonial, da transparência, controle e fiscalização, e por fim as disposições finais e transitórias.

Dois capítulos da LRF merecem destaque, o capítulo II e o VII. O capítulo II aborda o planejamento governamental com destaque para a Lei Orçamentária (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) itens imprescindíveis para o controle dos gastos públicos. E o capítulo VII trata da dívida e do endividamento público, estabelece o conceito de dívida consolidada ou fundada, e determina os critérios que devem ser seguidos para a realização das operações de crédito.

A este respeito, Bezerra Filho (2008, p. 15) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal:

[...] destaca o planejamento como instrumento de uma efetiva gerência, o controle prévio e concomitante, a transparência e democratização das informações e a responsabilização por descumprimento de metas e limites. E, ainda, para garantir a transparência, ressalta a contabilidade na condição de fator fundamental à produção e divulgação das informações para tomada de decisão e para o conhecimento, por parte da sociedade [...]

Quando a elaboração das ferramentas de planejamento e do acompanhamento do endividamento Giuberti (2010, p. 22) afirma:

Em relação ao processo de elaboração do orçamento, a base da LRF está nas leis orçamentárias já vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Entretanto, impôs essas normas de elaboração do orçamento público aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Seu papel, neste caso, foi o de estabelecer a obrigatoriedade de

se incluir na LDO um Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter as previsões de receitas e despesas, bem como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, que deve avaliar os possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício. Além disso, estabelece que a LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada. Essas medidas trazem uma maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e execução.

Sob este ponto de vista Giuberti (2010, p. 22) acrescenta que a LRF “foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação”. No entanto, ela não se limita apenas a imposição de limites e penalidades para o descumprimento do endividamento, reforça o planejamento governamental que se dá através da Lei de Diretrizes Orçamentária e dos orçamentos anuais.

Como visto, o pacto de austeridade fiscal brasileiro gira em torno de três pontos fundamentais: a) a gestão fiscal responsável realizada através do equilíbrio entre as receitas e despesas; b) a transparência das contas públicas; e c) o controle do endividamento público.

Sobre o último ponto do tripé da LRF, Nascimento e Debus (2002, p.10) comentam:

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Desta forma, para delimitar melhor os aspectos conceituais para o endividamento público tratado no capítulo VII da LRF, a seguir, na próxima seção, abordaremos ponto a ponto os conceitos de dívida pública fundada ou consolidada.

### 2.2.3.1 Dívida Fundada ou Consolidada

Para um melhor entendimento do tema, abordaremos as definições restritivas de dívida fundada ou consolidada abordadas pela Lei 4.320/64 e LRF. Antes, porém, se faz necessário compreendermos e definirmos o que é dívida do setor público.

Dentre os mais variados conceitos o que nos parece ser o mais adequado ao nosso estudo é o de Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 30) que define dívida pública da seguinte forma:

Dívida pública é a obrigação do Poder Público originária do apelo ao crédito popular para atender a necessidades de financiamento de despesas processadas em volume superior à realização de suas receitas efetivas, aquelas cujo ingresso não gera obrigação de contrapartida futura. As necessidades de financiamento podem estar relacionadas à execução de investimentos ou à simples rolagem da dívida vencida ou vincendas. Desde que devidamente planejadas, as operações da dívida pública devem estar previstas e integrar a lei orçamentária anual.

De acordo com a Lei 4.320/64 a Dívida Fundada representa as obrigações contraídas pelos entes da administração pública, mediante celebração de contratos ou emissão de títulos, para atender ao desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos, com prazos de exigibilidade maior que doze meses, conforme art. 98 da citada lei. Por outro lado, a LRF ao tratar as dívidas de longo prazo utiliza o termo Dívida Consolidada que tem o mesmo sentido de dívida fundada estabelecido pela Lei 4.320/64, e agrega ao conceito as obrigações assumidas por motivo de lei ou contrato.

Figueiredo e Nóbrega (2001) explicam não haver nenhum problema entre as duas definições, e as considera como sinônimas, o que está traduzido literalmente no texto do art. 29 da LRF. Vejamos:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: I – dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses [...]

Também fazem parte do conceito de dívida consolidada as operações de crédito com prazo inferiores a doze meses que constem dos orçamentos conforme art. 3º, os precatórios judiciais conforme art. 30, e no caso da União os títulos emitidos pelo Banco Central do Brasil.

Podemos subdividir a dívida fundada ou consolidada em dois tipos: a chamada Dívida Fundada Interna e Dívida Fundada Externa. Farias (2008, p. 11) as define da seguinte forma:

DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA INTERNA: é aquela que compreende os empréstimos contraídos por títulos do governo ou contratos de financiamento, dentro do País. DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA EXTERNA: é aquela cujos empréstimos são contratados ou lançados no estrangeiro, por intermédio geralmente de banqueiros incumbidos não só da colocação dos títulos, mas também do pagamento dos juros e amortizações.

No sentido de evidenciar o endividamento real dos entes federados, o Manual de Demonstrativos Fiscais de 2012 da Secretaria do Tesouro Nacional, padronizou os modelos de relatórios de acompanhamento da dívida consolidada e metodologia de cálculo para sua aferição. Segundo o manual, do montante da dívida consolidada bruta, são deduzidas as disponibilidades de caixas e todos os haveres financeiros, abatidos deste último os restos a pagar processados. Desta forma, surge o conceito de Dívida Consolidada Líquida (DCL) que é o termo técnico utilizado para aferir o endividamento real dos entes federados, abatidos às disponibilidades de caixa e os haveres financeiros.

A LRF determina que a DCL seja monitorada periodicamente conforme veremos na subseção a seguir.

### *2.2.3.2 Acompanhamento da Dívida Consolidada Líquida*

O acompanhamento do endividamento dos entes federados, segundo LRF, é feito periodicamente através da publicação do Anexo VI – Demonstrativo do Resultado Nominal item constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Anexo II – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(DCL) item constante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados bimestralmente e quadrimestralmente respectivamente, com acesso público, inclusive pela internet via portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

É através do resultado nominal que podemos identificar a redução da dívida consolidada líquida de um bimestre para outro. Para Andrade (2010, p. 11) o resultado nominal trata-se da “[...] variação do saldo da dívida de um bimestre em relação ao outro, deduzidas as disponibilidades financeiras e outras contas constantes do ativo financeiro”.

É importante destacar que o resultado nominal de um período para outro deve apresentar uma variação negativa de valores. Ou seja, a dívida do período anterior deve estar menor em relação à dívida do período apresentado. Caso contrário, o endividamento público apresentará dados de crescimento no período.

É possível também acompanhar o resultado nominal apurado em relação às metas fixadas na LDO conforme art. 4, §1º da LRF.

O art. 90 da LRF determina que se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### *2.2.3.3 Limites da LRF sobre a Dívida Consolidada Líquida*

O art. 30 da LRF traz importante inovação para o controle do endividamento público, ao obrigar o Poder Executivo Federal a definir os limites globais da dívida de todos os entes da federação. Este limite segundo a lei poderá ser alterado por Resolução do Senado Federal. Sob este aspecto Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 15) afirmam:

A LRF também exige a apresentação ao Senado das razões para a proposição de limites diferenciados por esfera de governo. Os limites devem

observar a média atual e histórica de endividamento para que não sejam demasiado confortáveis para uma esfera de governo em detrimento das outras. Isso é significativo no caso da União, por ela ter sido responsável por um desempenho fiscal deficitário no período de 1995 a 1998, com impacto sobre o endividamento federal, componente relevante no total da dívida do setor público brasileiro. Não se pode esquecer que o compromisso com o ajuste fiscal é um processo de responsabilidade de toda a Federação.

A Resolução do Senado nº 40, de 05 de abril de 2001 estabelece os limites e regras do endividamento para serem seguidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios baseados na Receita Corrente Líquida (RCL). Este limite não poderá exceder duas vezes a receita líquida corrente, no caso de Estados e Distrito Federal e um inteiro e dois décimos vezes a receita líquida corrente no caso dos Municípios.

No caso de haver extrapolação dos limites, existem dois critérios para recondução da dívida aos limites aceitáveis, um critério transitório e outro permanente. A regra transitória se aplica para os estados, Distrito Federal e municípios que estavam desenquadrados no final do exercício de 2001. A regra determina o retorno ao limite máximo em até 15 anos, à razão de 1/15 ao ano. Se o ente descumprir a trajetória, ficará vedada a realização de operação de crédito, exceto para o refinanciamento de dívida mobiliária.

A regra permanente se aplica para os entes que estavam enquadrados no final do exercício de 2001, mas que vierem a se desenquadrar a qualquer tempo, ou que estavam desenquadrados, conseguiram enquadrar-se, mas voltaram a se desenquadrar. A regra determina o retorno ao limite máximo em até três quadrimestres (1 ano), sendo 25% no 1º. Enquanto perdurar o excesso, ou se o limite for excedido no 1º quadrimestre do último ano de mandato, ficará vedada a realização de operação de crédito, inclusive ARO, exceto para o refinanciamento de dívida mobiliária.

Em todas as situações acima descritas, torna-se obrigatória a obtenção de superávit primário para redução do excesso de endividamento, inclusive por meio de limitação de empenho. Caberá ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, a divulgação da relação contendo o nome dos entes que ultrapassarem os limites da Dívida Consolidada Líquida. As informações

pertinentes devem guardar conformidade com o Anexo VI – Demonstrativo do Resultado Nominal, que compõe o Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Quanto às penalidades, segundo a LRF se vencido o prazo de retorno e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará impossibilitado de receber transferências voluntárias e realizar outras operações de crédito.

É importante destacar que o não cumprimento das regras estabelecidas na LRF sujeita o titular do poder ou órgão a punições que poderão ser: impedimento da entidade para o recebimento de transferências voluntárias; proibição de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias para a sua contratação; pagamento de multa com recursos próprios (podendo chegar a 30% dos vencimentos anuais) do agente que lhe der causa; inabilitação para o exercício da função pública por um período de até cinco anos; perda do cargo público; perda de mandato; e detenção ou reclusão.

## 2.3 RESUMO DO REFERENCIAL TEÓRICO

O endividamento público historicamente assola o Brasil desde o período colonial até os nossos dias. Com o passar do tempo, os governos se sucederam em medidas de controle do déficit na sua grande maioria sem sucesso até o advento da LRF. Esta lei além de outros dispositivos trouxe o equilíbrio fiscal e a responsabilidade dos gastos públicos para as três esferas de governo, e possibilitou formas de acompanhamento das contas públicas, que até então não existiam em nosso país.

A LRF inovou ao dar atenção especial à chamada dívida consolidada ou fundada, e estabelecer critérios para a sua redução gradual, como por exemplo, a criação do chamado “resultado nominal”, evitando assim, a rolagem eterna de dívida pública para o pagamento a ser feito pelas futuras gerações.

Esta lei criou dispositivos de controle e acompanhamento da dívida pública através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados bimestralmente e quadrimestralmente respectivamente, dando transparência a gestão administrativa de cada órgão e a própria sociedade quanto ao acompanhamento da dívida. Estes demonstrativos também são divulgados na internet através do site da Secretaria do Tesouro Nacional o que facilitou a elaboração deste estudo.

Além do controle e acompanhamento da dívida feito através do RREO e RGF, existem limites para o endividamento estabelecidos periodicamente pelo Senado Federal através de resoluções. Estes limites são definidos através de percentual aplicado sobre a receita corrente líquida arrecadada por cada poder, onde atualmente para os municípios representa 1,2% da RCL. E caso estes limites sejam desrespeitados a lei prevê os critérios para a recondução da dívida pública a patamares considerados aceitáveis.

É necessário destacar a necessidade de acompanhamento periódico destes limites no momento da proposição da Resolução por parte do Senado Federal no sentido de evitar que este limite se torne bastante flexível para os municípios brasileiros, o que poderia acarretar em muitos casos uma situação semelhante a um

“cheque em branco” para a assunção de dívidas como afirma Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 15).

A tese aqui levantada é para o maior controle da dívida pública na esfera municipal no sentido de evitar que o problema do endividamento público historicamente atrelado ao país não voltem a interferir diretamente da administração e no Estado.

## 2.4 PROCEDER METODOLÓGICO

Este estudo metodologicamente foi dividido em quatro partes. A primeira trata do método utilizado no estudo, a segunda trata dos objetivos, a terceira trata das técnicas utilizadas e a quarta trata do problema de pesquisa.

O método de pesquisa utilizado neste estudo foi o dedutivo, que segundo Silva (2006, p. 35) “transforma enunciados universais em particulares. O ponto de partida é a premissa antecedente, que tem valor universal, e o ponto de chegada é o conseqüente”.

Quanto aos objetivos propostos, o estudo é exploratório e descritivo. Segundo Vergara (2010, p. 12) “uma pesquisa é descritiva quando são expostas as características de determinada população ou de determinado fenômeno”. Este estudo visa justamente identificar o comportamento da dívida consolidada dos municípios do estado de Pernambuco; e descritivo porque “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. Traçar o diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do Estado de Pernambuco se enquadra neste ponto.

Quanto às técnicas utilizadas este estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica em seu início através da compilação dos conceitos de endividamento público em livros e artigos nacionais que tratam o tema, complementada pela pesquisa documental que segundo Vergara (2010, p. 13):

É a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, videoteipe, dispositivos de armazenagem por meios ópticos, magnéticos e eletrônicos em geral, diários, cartas pessoais e outros.

Para tanto, foi analisado o Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal e o Anexo VI que compõe o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre dos anos de 2006 até 2010, disponibilizados no site da Secretaria do

Tesouro Nacional (STN)<sup>10</sup>, bem como o Demonstrativo da Dívida Fundada especificamente o município de Caruaru definido pela Lei 4.320/64.

Em relação à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa. Para tanto, utilizamos também a aplicação de questionário previamente elaborado dirigido ao Secretário da Fazenda do Município de Caruaru, tendo em vista os achados da pesquisa.

---

<sup>10</sup>Os dados retirados para esta pesquisa encontram-se no endereço eletrônico [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br).

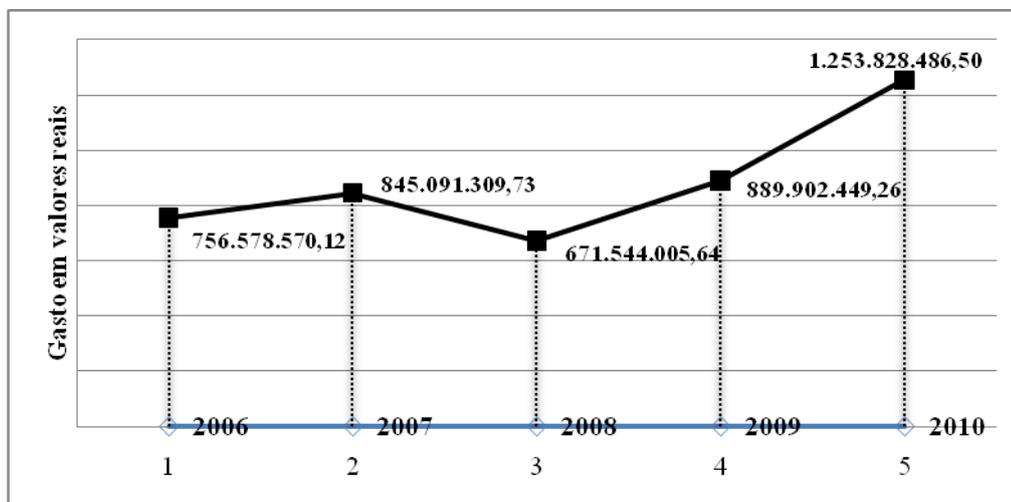
### 3 ANÁLISE DOS DADOS

A seguir faremos a análise dos dados de pesquisa dos 185 municípios do Estado de Pernambuco divididos em três etapas. A primeira etapa aborda e descreve o comportamento da dívida consolidada líquida entre o ano de 2006 a 2010. A segunda etapa utilizando o mesmo critério anterior analisa o comportamento do resultado nominal. Por fim, para dar mais transparência e profundidade ao universo da amostra, selecionamos os dez maiores municípios do Estado de Pernambuco utilizando o mesmo critério das etapas 1 e 2 descrevendo o comportamento da dívida pública, além de analisar detalhadamente a estrutura da dívida fundada bruta do município de Caruaru.

#### 3.1 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS DA LRF

Para cumprimento dos objetivos de pesquisa, inicialmente focamos o comportamento da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e do Resultado Nominal (RN) dos 185 municípios do estado de Pernambuco no período de 2006 até 2010. Os dados utilizados nesta pesquisa foram extraídos do site da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada, item integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Vale ressaltar que, neste estudo, consideraram-se na amostra os valores da DCL e RN disponibilizados no site, sem retirar os municípios com informações incompletas em um dos períodos analisados.

De acordo com as informações coletadas, a DCL de todos os municípios de Pernambuco, no exercício de 2006, totalizou aproximadamente 756 milhões de reais, aumentando em 2007 para 845 milhões. Já no exercício de 2008, houve queda para aproximadamente 671 milhões, voltando a crescer em 2009 para 889 milhões, fechando o período de análise no valor expressivo de aproximadamente 1 bilhão e 200 milhões de reais. O gráfico a seguir detalha melhor essas informações:

**Gráfico 1 – Comportamento da Dívida Consolidada Líquida dos Municípios de PE (2006 a 2010)**

**Fonte:** Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

O gráfico acima mostra um crescimento expressivo da dívida consolidada líquida dos municípios de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010 na ordem de 497 milhões de reais. Ou seja, aumento de 65,72% em apenas cinco anos.

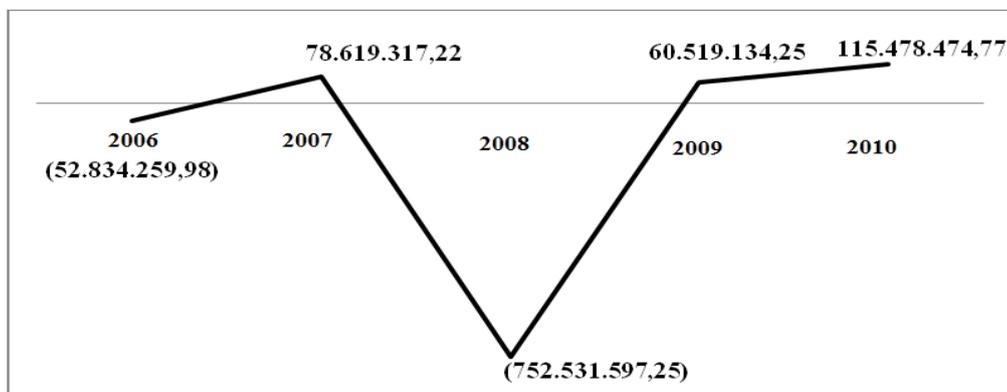
É importante destacar que no exercício de 2008, único período onde houve redução da dívida, os municípios estavam sob o período dos pleitos eleitorais locais, e último ano de mandato para parte dos gestores municipais, o que possivelmente pode ter alguma correlação com a redução da dívida, o que não foi objeto deste estudo.

No segundo momento deste estudo, foi analisado o comportamento do Resultado Nominal (RN) dos municípios do estado de Pernambuco, durante os anos de 2006 até 2010. É importante lembrar que o RN deverá apresentar preferencialmente números negativos, tendo em vista que este indicador afere o pagamento ou redução gradual do endividamento do de um ano para outro – sob o critério “abaixo da linha”. Possíveis resultados positivos mostram que não houve o atingimento da meta estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos municípios, bem como o descumprimento dos preceitos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Quanto ao resultado nominal total dos municípios do Estado, houve o atingimento do resultado nominal nos anos de 2006 e 2008. Contudo, nos anos de

2007, 2009 e 2010 não houve atingimento do resultado nominal previsto. Vejamos o gráfico a seguir:

**Gráfico 2 – Comportamento do Resultado Nominal dos Município de PE (2006 a 2010)**



**Fonte:** Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Como se pode observar no gráfico acima, a dívida pública só foi reduzida em dois dos cinco períodos analisados, a saber, o ano de 2006 e de 2008. Nos outros três períodos houve crescimento em escala geométrica. O resultado nominal entre os anos de 2006 a 2007 foi afetado pelo incremento de dívidas ou redução de ativos em haveres na ordem de 184 milhões de reais. A situação se agravou entre 2008 a 2009 com o incremento de mais 813 milhões de reais, e entre 2009 à 2010 aumento de mais 54 milhões de reais.

Ampliando a amostragem para todos os municípios Pernambucanos a seguir foram separados os municípios do estado de Pernambuco que conseguiram, ano a ano, gerar resultado nominal (RN), bem como os que não geraram em nenhum período.

Dos municípios analisados, três conseguiram gerar superávit nominal dentre os cinco anos analisados a saber: o município de Camaragibe, Santa Filomena e Vertentes. No período analisado estes municípios cumpriram a determinação da LRF quanto à geração de resultado nominal e conseqüentemente redução da dívida.

A Tabela 6 abaixo mostra em resumo a relação dos resultados gerados por cada um dos municípios citados no parágrafo anterior:

**Tabela 6 – Municípios em que houve Resultado Nominal**

Municípios	2006	2007	2008	2009	2010
Camaraçibe	-399.165,27	-5.596.960,17	-44.480.083,95	-34.136.387,68	-1.916.418,61
Santa Filomena	-851.791,36	-28.780,03	-567.644,79	-25.101,53	-1.728.881,35
Vertentes	-889.610,95	-828.955,82	-1.449.462,43	-2.522.798,03	-18.363,93

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quanto aos municípios do Estado que não geraram RN em nenhum período, e conseqüentemente descumpriram a LRF em todo o período amostral, identificamos o município de Abreu e Lima e Condado conforme tabela 7 a seguir:

**Tabela 7 – Municípios que não geraram Resultado Nominal**

Municípios	2006	2007	2008	2009	2010
Abreu e Lima	13.380.072,57	5.259.003,52	565.322,22	165.527,39	688.372,41
Condado	666.046,93	165.040,51	2.240.055,88	11.209.758,99	7.128.177,45

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Aprofundando a análise, delimitando o estudo, e tendo em vista o tamanho da amostra, a seguir estão listados os dez municípios com maior população do estado de Pernambuco, e o comportamento específico da DCL e RN nos anos de 2006 até 2010. Comparando-se a DCL dos municípios com maior população do Estado, obtêm-se os seguintes totais:

**Tabela 8 – DCL dos Municípios mais populosos de Pernambuco (2006-2010)**

Municípios	2006	2007	2008	2009	2010
Recife	346.968.595,00	536.226.743,23	535.473.554,07	517.069.759,94	533.948.177,58
Jaboatão dos Guararapes	58.285.000,00	34.389.515,11	21.110.319,86	27.118.814,64	46.339.562,63
Olinda	104.588.142,37	76.511.449,64	46.876.360,46	22.070.575,49	-9.607.243,73
Caruaru	2.381.726,47	6.315.808,72	Sem dados	7.121.425,49	9.632.605,21
Paulista	53.263.901,00	45.971.394,00	31.960.757,00	44.054.120,00	75.169.102,38
Petrolina	95.497.170,66	78.278.391,47	Sem dados	42.895.669,09	77.146.094,99
Cabo de Santo Agostinho	-38.765.944,21	-49.703.369,75	-37.858.550,53	-42.033.071,73	-47.620.876,81
Camaraçibe	-5.333.729,12	-10.930.689,29	-55.410.773,24	-89.547.160,92	15.155.930,20
Vitória de Santo Antão	-2.987.706,73	-3.204.600,46	927.621,64	2.575.102,84	16.438.729,22
Garanhuns	5.803.559,28	6.622.775,50	6.335.948,13	5.208.249,81	2.909.463,91
<b>TOTAL</b>	<b>619.700.714,72</b>	<b>720.477.418,17</b>	<b>549.415.237,39</b>	<b>536.533.484,65</b>	<b>719.511.545,58</b>

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Analisando individualmente cada um dos municípios do Estado, pode-se observar que a DCL da cidade do Recife e Jaboatão dos Guararapes permanece estável em todo o período analisado não apresentando crescimento. Quanto à cidade de Olinda, a DCL apresenta uma queda gradual em todo o período analisado.

Destaca-se na análise o município de Caruaru que apresentou os piores resultados dentre os dez municípios mais populosos do Estado analisados separadamente, onde a DCL em todo o período apresenta tendência expansionista.

Quanto ao município de Paulista a DCL diminui nos três primeiros anos e volta subir no último período. O município de Petrolina apresenta a mesma situação nos dois primeiros anos, não apresenta informações em 2008 e tem sua DCL intensificada no último ano.

A prefeitura do Cabo de Santo Agostinho, em todos os períodos, conforme a Tabela 8 tem ativos de curto prazo e haveres financeiros superiores as suas dívidas de curto prazo, o que gerou resultado da DCL negativo em todos os anos pesquisados. O município de Camaragibe encontra-se na mesma situação, com exceção no ano de 2010. Já o município de Vitória de Santo Antão apresentou resultados positivos do ponto de vista da DCL nos anos de 2006 e 2007, e a partir de 2008 a dívida aumentou consideravelmente. Por fim, a situação do município de Garanhuns apresenta-se estável nos quatro primeiros anos analisados e cai no ano de 2010.

A seguir a tabela 9 apresenta um resumo do diagnóstico da dívida consolidada líquida dos dez municípios mais populosos do Estado de Pernambuco.

**Tabela 9 – Diagnóstico da DCL nos Municípios mais Populosos de PE (2006-2010)**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>SITUAÇÃO DA DCL NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS</b>
Recife	Estável em todo o período
Jaboatão dos Guararapes	Estável em todo o período
Olinda	Queda em todo o período
Caruaru	Crescimento progressivo
Paulista	Estável em todo o período
Petrolina	Estável em todo o período
Cabo de Santo Agostinho	Ativos e haveres superam a dívida em todos os anos (muito bom)
Camaragibe	Ativos e haveres superam a dívida em todos os anos (exceto em 2010)
Vitória de Santo Antão	Estável nos três primeiros anos com forte aumento em 2010
Garanhuns	Estável em todo o período

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Concluída a análise da DCL dos dez municípios mais populosos do estado de Pernambuco, é iniciado o processo de análise do Resultado Nominal (RN) gerado por esses municípios. Ou seja, se os respectivos entes estão conseguindo reduzir sua dívida de um ano para outro. É importante destacar que os resultados apurados devem evidenciar valores negativos. A seguir consta a Tabela 10 com o resumo dos resultados obtidos:

**Tabela 10 – Resultado Nominal dos Municípios mais populosos de Pernambuco**

<b>Municípios</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Recife	-48.524.617,00	189.258.148,23	-572.996.760,90	-125.853.882,68	-23.632.692,63
Jaboatão dos Guararapes	1.218.000,00	-93.327.438,07	-18.782.801,38	-6.356.130,16	21.493.568,53
Olinda	41.709.031,30	7.145.358,15	-858.315,97	-25.343.163,65	-38.342.844,26
Caruaru	-733.866,84	3.934.082,25	Sem dados	7.121.425,49	2.511.179,72
Paulista	12.439.171,00	-1.130.845,00	-13.160.611,00	6.725.328,00	31.114.982,38
Petrolina	7.599.170,66	Sem dados	Sem dados	42.895.669,09	-24.455.226,39
Cabo de Santo Agostinho	-13.463.023,94	-6.713.910,56	11.844.819,22	-4.174.521,20	-16.207.891,45
Camaragibe	-399.165,27	-5.596.960,17	-44.480.083,95	-34.136.387,68	-1.916.418,61
Vitória de Santo Antão	-1.354.987,78	729.352,79	4.132.222,10	1.647.481,20	13.863.626,38
Garanhuns	2.891.497,77	819.216,22	-286.827,37	-1.076.098,52	6.142.954,84
<b>TOTAL</b>	<b>1.381.209,90</b>	<b>95.117.003,84</b>	<b>-634.588.359,25</b>	<b>-138.550.280,11</b>	<b>-29.428.761,49</b>

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados extraído do site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Analisando-se individualmente cada um dos municípios, observa-se que a cidade do Recife atinge o resultado nominal em todos os períodos, exceto no ano de 2007. Quanto à cidade de Jaboatão dos Guararapes, em dois períodos, 2006 e 2010, não houve redução da dívida. Em Olinda, o RN apresenta uma queda gradual em todo o período analisado mostram uma excelente projeção de redução. No município de Caruaru, os dados extraídos mostram que foi gerado um superávit nominal apenas em 2006. No município de Paulista o RN só foi atingido nos anos de 2007 e 2008. O município de Petrolina só apresentou RN em 2010, ficando sem dados nos anos de 2007 e 2008. A prefeitura do Cabo de Santo Agostinho gerou resultado nominal em todos os períodos, exceto no ano de 2008. O município de Camaragibe consegue gerar Resultado Nominal em todos os anos analisados. Já o município de Vitória de Santo Antão apresentou superávit no exercício de 2006,

gerando um déficit nos demais anos. Por fim, a situação do município de Garanhuns apresenta um resultado de redução da dívida nos anos de 2008 e 2009, ficando 2006, 2007 e 2010 sem atingir a meta.

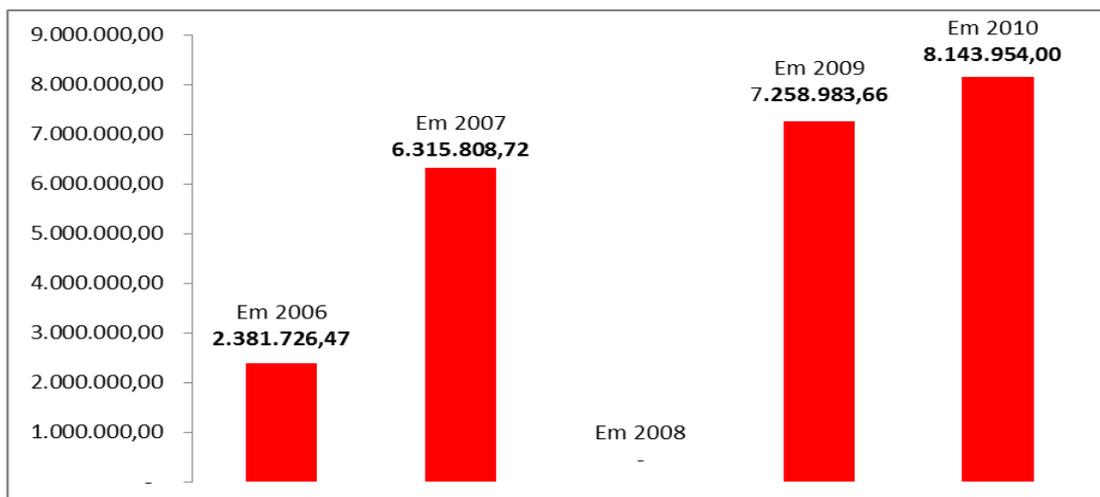
Tendo em vista os resultados negativos apurados pelo município de Caruaru quanto a DCL e RN, no sentido de identificar a percepção do gestor fazendário sobre o problema, aplicamos questionário previamente elaborado no mês de abril de 2012. O objetivo da aplicação do questionário de entrevista (apêndice à dissertação) é o de aferir as dificuldades encontradas no cumprimento das determinações da LRF frente ao endividamento público da cidade de Caruaru.

Segundo o entrevistado existem três grandes problemas que dificultam a redução do endividamento público, a saber: a) a falta de acompanhamento e controle da dívida pública feita pelas gestões passadas e pelo Tribunal de Contas do Estado; b) a pesada alíquota previdenciária incidente sobre a folha de pagamento que obriga os gestores ao não recolhimento e no futuro ao parcelamento e constituição de dívida para o pagamento; e c) e a falta de agilidade do Ministério Público em identificar e punir os responsáveis por danos causados ao patrimônio público inerente ao principal da dívida e as multas e juros.

Em resumo, o gestor fazendário do município de Caruaru aponta três grandes problemas enfrentados pelo município quanto ao endividamento dos quais destacamos o previdenciário. Para atestar se a percepção do gestor coincide com a realidade do problema, conseguimos junto ao setor contábil do município os demonstrativos definidos pela Lei Federal nº 4.320/64 dos anos de 2006 a 2010, exceto o exercício de 2008, que detalha item a item os elementos que compõem a dívida consolidada bruta do município.

De acordo com os demonstrativos a dívida consolidada bruta do município de Caruaru é dividida em três grupos: 1) a dívida previdenciária junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social e Regime Próprio de Previdência Social; 2) a dívida contratual firmada junto a Celpe, Compesa, dentre outros; e 3) as demais dívidas que são expostas no demonstrativo de forma genérica sem detalhamento.

Dentre todos estes grupos de dívida a que mostra crescimento em todo o período é a dívida previdenciária conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 3 – Evolução da Dívida Previdenciária do Município de Caruaru (2006 a 2010)**

**Fonte:** Elaboração própria baseado nos dados do demonstrativo da Dívida Fundada da Lei 4.320/64 disponibilizado pela contabilidade da Prefeitura de Caruaru.

Entre os anos de 2006 a 2010 a dívida previdenciária do município de Caruaru cresceu mais de trezentos por cento, partindo em 2006 de R\$ 2.381.726,47, para R\$ 8.143.954,00 no ano de 2010. Isto indica que o endividamento do município de Caruaru é fortemente afetado pelos problemas previdenciários citados pelo entrevistado.

Concluindo, tendo em vista os dados analisados nesta seção, observa-se nitidamente o crescimento do endividamento público em escala geométrica ao agregarmos todos os municípios do Estado de Pernambuco. Isto também fica evidente, quando separamos na série amostral os dez municípios mais populosos, onde a cidade de Caruaru apresenta a pior situação, incentivada por dívidas previdenciárias.

### 3.2 A GUISA DE CONCLUSÃO

A análise e interpretação dos dados traça um diagnóstico preocupante quanto ao endividamento dos municípios do Estado de Pernambuco, bem como das dez cidades mais populosas do Estado. É evidente a tendência expansionista do endividamento público.

É importante destacar que os recursos públicos canalizados para o pagamento e rolagem da dívida pública, restringe o raio de atuação do Estado, principalmente por agir diretamente sobre os recursos financeiros cada vez mais escassos nos municípios, tendo em vista o sistema de partilha tributária nacional tão desequilibrado.

Esta pesquisa permitiu também observar que a situação do endividamento é bastante díspar entre os municípios, onde nota-se poucas cidades já bem estruturadas para as exigências e aplicação da LRF, enquanto outras ainda não apresentam essa situação e, talvez, esta falta de adequação poderá trazer problemas sérios aos municípios, impedindo liberações de verbas futuras e consolidação de programas estratégicos.

Quanto ao município de Caruaru, que apresentou a pior situação dentre os dez municípios mais populosos do Estado, é necessária atenção especial quanto ao endividamento previdenciário que é o fator que mais contribuiu para o crescimento da dívida consolidada. É necessária uma atuação direta da administração do município no sentido de controlar e reduzir este endividamento, além de não incorrer em falta de recolhimento das contribuições devidas na atual gestão, para no futuro não incorrer na mesma falha, e conseqüentemente confissão da dívida junto às entidades previdenciárias.

As ferramentas estratégicas de planejamento governamental dos municípios pernambucanos devem dar atenção especial ao endividamento público, estabelecendo formas para controle e redução da dívida pública, de maneira a contribuir para o cumprimento da LRF, bem como do equilíbrio fiscal, tão esperado pela sociedade, onde mais recursos sobrarão para benefício da população.

## 4 CONCLUSÕES

Tendo em vista os dados analisados anteriormente, se faz necessário uma reflexão maior por parte dos gestores e dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público, no sentido de acompanhar com mais proximidade a evolução da dívida dos municípios, frente às exigências de austeridade fiscal estabelecidas na LRF; bem como, propor medidas de ajuste eventualmente necessárias. O crescimento desmedido do endividamento público traz consequências nefastas para a sociedade, tendo em vista o desvio de finalidade dos recursos públicos, que *a priori* deveriam focar o bem-estar social, em vez de serem canalizadas para o pagamento da dívida e dos juros.

Este estudo mostra que a grande maioria dos municípios do estado de Pernambuco não está reduzindo a Dívida Consolidada. Pode-se atestar também que:

- a) A Dívida Consolidada Líquida Total dos municípios de Pernambuco, entre os anos de 2006 e 2010, sofreu um aumento 65,72% (sessenta inteiros e trinta e quatro décimos por cento). Pulando de aproximadamente 756 milhões de reais, no início do período, para 1 bilhão e duzentos milhões de reais em 2010.
- b) Nos anos de 2006 e 2008 houve redução parcial da Dívida Consolidada através da apresentação do Resultado Nominal. É importante ressaltar que a LRF determina severas sanções para os municípios que não atingirem a meta de resultado primário, o que mesmo assim não foi o suficiente para conter a elevação nos outros períodos.
- c) Ao separarmos os dez municípios mais populosos do estado de Pernambuco, identificamos que os municípios do Cabo de Santo Agostinho e Camaragibe possuem haveres superiores as dívidas de curto prazo, o que é positivo, e a cidade de Olinda apresenta queda gradual de sua DCL. As cidades e municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Petrolina, Garanhuns e Vitória de Santo Antão apresentam uma situação de controle da DCL. Enquanto, o município de Caruaru apresenta a pior situação entre as dez maiores cidades em

número de habitantes do estado de Pernambuco, impulsionada por débitos previdenciários.

- d) O resultado nominal dos dez municípios com maior população do Estado mostra que: somente o município de Camaragibe manteve um rígido controle sobre seus gastos e seu nível de endividamento enquanto os demais municípios mantiveram-se alternando entre déficit e superávit nominal nos cinco anos.
- e) Dos 185 municípios de Pernambuco somente 1,62% geraram resultado nominal em todos os anos analisados que são os municípios de Camaragibe, Santa Filomena e Vertentes, enquanto 98,38% não conseguiram cumprir a meta em um ou mais anos estabelecida na LDO e LRF, dos quais destacamos o município de Abreu e Lima e Condado.
- f) Por fim, o gestor da Fazenda Municipal de Caruaru aponta três grandes problemas enfrentados frente à redução da dívida consolidada que envolve a falta de atuação dos órgãos de controle interno e externo, a necessidade de desoneração da folha de pagamento dos servidores e a necessidade de agilidade do Ministério Público na penalização dos maus gestores.

Após estas constatações, sugerimos aos gestores municipais que acompanhem efetivamente o comportamento do endividamento público bimestralmente junto aos Demonstrativos Fiscais estabelecidos pela LRF. E adotem as medidas necessárias para o seu controle, tendo em vista o impacto nas finanças públicas ocasionados pelo pagamento de multas e juros em detrimento das ações e serviços públicos assistenciais. Sugerimos também que os órgãos de controle interno e externo acrescentem em seu escopo de auditoria o controle da dívida, apontando os responsáveis pelo possível dano causado ao erário público.

Este estudo mostra um diagnóstico da dívida pública dos municípios que preocupa as futuras gerações, tendo em vista que o pagamento do principal e da rolagem da dívida através dos juros deixa cada vez mais pobre a sociedade, e prejudica a capacidade financeira do Estado na melhoria de serviços sociais básicos como saúde, educação, assistência social e obras estruturadoras.

Este trabalho não tem um fim em si mesmo. Trata-se apenas de um diagnóstico que servirá de base para outros estudos, tendo em vista o tamanho e abrangência a amostra. Estudos como o impacto da dívida consolidada líquida dos municípios sobre o PIB do Estado de Pernambuco e fatores que contribuem diretamente para o aumento, serão imprescindíveis para melhoria e aprofundamento desta obra.

Não poderíamos deixar de destacar também as limitações de nosso estudo, que envolvem o tamanho da amostra, o tempo e o acesso aos dados dos municípios do Estado de Pernambuco, este último talvez, o pior de todos. A falta de sensibilidade por parte de alguns gestores na liberação das demonstrações contábeis da dívida que mostram de forma mais detalhada o endividamento público para que o ramo acadêmico possa fazer projeções e diagnósticos, como é este trabalho, ferem diretamente os princípios constitucionais definidos no art. 37, bem como tornam sem efeito um dos pilares da LRF que é a transparência.

Não se pode desaminar com este cenário, tendo em vista que o processo de transparência está se consolidando em nosso país e em breve isto não se repetirá.

## 5 REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000: Lei de responsabilidade fiscal.**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320)>. Acesso em: 17 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 out. de 2011.

ABREU, M de P. **A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931.** Estudos Econômicos, 15 ed. 1985.

ABREU, M. de P.; FRITSCH, W. **Brazil's foreign borrowing from multilateral and overnmental agencies: an overview of past experience and the present challenge.** In: BAER, Werner; Due, John F. (Ed.). Brazil and the Ivory Coast: the impact of international lending, investment and aid. 1987. (Série Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, v. 58).

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública.** Cadernos Enap. N. 10, Brasília, 1997, p. 25.

ANDIMA. **Séries históricas: dívida pública.** Associação Nacional das Instituições de Mercado Aberto, 1994.

ANDRADE, N. d. **Planejamento Governamental para Municípios.** São Paulo: Atlas, 2010.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública: Teoria, Técnica de Elaboração de Balanços e 500 Questões** 3. ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BOUÇAS, Valentin F. **História da dívida externa.** Rio de Janeiro, edições financeiras, 1950.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10/03/2012.

FIGUEIREDO, Carlos Mauricio Cabral. Nóbrega, **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**, 1 Edição, Recife: Nossa Livraria, 2001.

GIUBERT, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. São Paulo, USP. Dissertação de Mestrado, 2010.

JUND, Sérgio. **Direito Financeiro e Orçamento Público: teoria e 500 questões**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KEYNES. John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda/ The General Theory of Employment, Interest and Money**; tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo, Nova Cultural, 1996.

LEÃO, A. A. C. **A dívida interna pública**. São Paulo. Editora Livre, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. IE/UNICAMP. Campinas. 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a LRF**. s. d. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf)> Acesso em: 20 SET. 2011.

NETO, A. L. da S. **Dívida pública interna federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro**. Brasília: UnB, 1980.

PEREIRA, Bresser. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

RIOS, Dermival Ribeiro. **Grande Dicionário Unificado da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Dcl Difusão Cultural, 2009, 704 p.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** - 3ª Edição. Disponível em:  
<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/manuais.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/manuais.asp)>.  
Acesso em: 15 set. 2011.

SILVA, Anderson Caputo. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 502 p.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estagios, projetos, artigos, relatórios, monografia, dissertações, teses**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VERSIANI, Flávio Rabelo. **A dívida pública interna e sua trajetória recente**. *Revista Brasileira de Economia*. N. 22, texto 284, Brasília, 2003, p. 23.