

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº ,DE 2003
(Do Sr. Rogério Silva)

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo os limites para despesas com encargos da dívida pública interna e externa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º – O Capítulo IV (Da Despesa Pública) da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, fica acrescido da seguinte seção IV, suprimindo-se do § 6º do art. 17 a expressão “às despesas destinadas ao serviço da dívida”.

Seção IV

Das Despesas com encargos financeiros

“Art. 24-A – A despesa total com encargos financeiros decorrentes da dívida consolidada, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder o limite de 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida.

§ 1º – Entende-se como encargos financeiros as despesas referentes a juros, explícitos ou inferidos, taxas de abertura ou manutenção de créditos e quaisquer outras comissões de intermediação financeira incidentes sobre a dívida pública.

§ 2º – As despesas totais com encargos financeiros serão apuradas em conformidade com o disposto no parágrafo 2º do art. 18 desta Lei Complementar.

Art. 24-B – A verificação do cumprimento do limite estabelecido no art. 24-A será realizada ao final de cada quadrimestre, pelo critério de competência.

§ 1º – Se a despesa total com encargos exceder a 90% (noventa por cento) do limite estabelecido no art. 24-A, são vedados ao ente que houver incorrido no excesso e enquanto este permanecer:

I – contratar, repactuar ou refinanciar qualquer dívida com encargos iguais ou superiores a taxa média observada no último quadrimestre;

II – efetivar qualquer pagamento ou reconhecer crédito de encargos, inclusive aqueles contratados com taxas flutuantes, por valor superior às taxas médias observadas no quadrimestre anterior, exceto os relativos à dívida externa:

§ 2º – No caso de aplicação do inciso II do parágrafo anterior às dívidas contratadas com taxas de juros fixas ou flutuante, efetivamente pagas ou creditadas, o excesso apurado será considerado repactuado e recontratado, devido e pago quando houver sido restabelecido o respeito ao limite.

Art. 2º – O inciso IV do art. 53 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a ter a seguinte redação:

Art. 53 (...)

IV – despesas com encargos financeiros, nos termos do art. 24-A e juros, na forma do inciso II do art. 4º.

Art. 3º – Fica adicionado ao inciso I do art. 55 da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, a seguinte alínea e:

Art. 55 (...)

I – (...)

e) despesas de que trata o art. 24-A.

Art. 4º – O ente federado ou órgão cuja despesa total com encargos financeiros no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos no art. 24-A, deverá enquadrar-se no limite previsto no art. 24-B até quatro exercícios, eliminando o excesso, gradualmente à razão de, pelo menos 25% a.a. (vinte e cinco por cento ao ano), mediante adoção, entre outras, das medidas previstas no art. 24-B.

Art. – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), definiu critérios para emissão de despesas de natureza continuada, estabelecendo limites para gastos com pessoal, seus encargos e despesas previdenciárias e de seguridade. No entanto, ela não estabeleceu nenhuma limitação para um outro importante componente da despesa: os relativos aos encargos e amortizações da dívida pública externa e interna. Este tipo de despesa vem tomando cada vez maior valor absoluto e peso relativo nos orçamentos públicos, especialmente nos da União e de alguns grandes Estados.

Na verdade, a referida Lei no § 6º do art. 17 excetua explicitamente de qualquer controle “as despesas destinadas ao serviço da dívida”. Essa exceção explícita traduz a determinação do Governo Federal de não impor qualquer limite aos gastos com a dívida pública. E como essa é a única despesa a não ser constrangida é a relativa ao serviço da dívida, toda a restrição às demais despesas se reverte, em última análise, como garantia ao seu pagamento.

Ao contrário da despesa com pessoal, que vem se mantendo em queda em relação à despesa corrente líquida, os encargos da dívida federal vêm tendo aumentos crescentes nos últimos anos. Como se pode ver na tabela abaixo, enquanto a despesa com pessoal da União (inclusive inativos) em relação à receita corrente líquida declina de 48% em 1995 para 40% em 1999, os gastos com investimento, educação e saúde permanecem estagnados ou declinam, enquanto a despesa total com juros reais cresce, no mesmo período, de 21% para 35% daquela receita. O percentual dos juros externos permaneceu constante durante o período, em torno de 5% da receita corrente líquida, voltou a elevar-se em 1999, para 6,5%. Assim, a subida dos juros totais deve-se quase que exclusivamente aos juros da dívida interna.

Os valores do serviço da dívida no orçamento de 2000 (previsão) são significativos do ônus que a política de “ajuste fiscal”, constante do Acordo com o FMI, trará para a despesa pública. O equivalente à metade da receita corrente está destinado ao pagamento de juros, enquanto o serviço da dívida chega a ser maior do que aquela receita. Em relação aos valores executados no exercício de 1999, a previsão para juros de 2000 aumentou em 74%, enquanto o serviço total simplesmente duplicou.

Despesas da União em percentagem da receita corrente líquida
Despesa executada

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
--	------	------	------	------	------	-------

Receita corrente líquida (conceito LRF) 1/ (em R\$ milhões)	78.624	88.835	101.181	120.917	128.863	127.794
1. Investimento	6.0	6.4	7.4	6.9	5.4	-
2. Despesa com pessoal ativo e inativo	48.2	46.0	44.0	39.7	40.0	-
3. Despesa com Saúde	17.3	15.6	16.8	14.1	15.7	15.9
4. Despesa com Educação	11.5	10.2	9.5	8.8	8.8	9.9
5. Juros reais da dívida interna	15.3	16.5	15.7	21.0	28.7	51.5
6. Amortizações da dívida interna	117.5	127.2	9.4	19.3	20.2	50.7
7. Serviço da dívida interna	132.8	143.6	25.1	40.4	48.9	101.9
8. Juros reais da dívida externa	5.9	5.4	5.0	4.4	6.5	9.8
9. Amortizações da dívida externa	4.4	4.2	3.6	3.9	5.4	8.2
10. Serviço da dívida externa	10.3	9.7	8.7	8.4	11.9	17.9
11. Juros reais da dívida interna e externa	21.2	21.9	20.8	25.5	35.2	61.3
12. Serviço da dívida total interna e externa	143.1	153.3	33.8	48.7	60.8	119.8
13. Juros nominais (NFSP) 2/	23.8	25.7	20.3	45.1	69.0	-

* Valores constantes do orçamento para o ano 2000.

1/ Somatórios das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições previdenciárias e o PIS/PASEP.

2/ Valores referentes ao conceito de NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público) adotado pelo FMI e o Governo Brasileiro.

Fonte: Dados orçamentários: STN-Siafi – dados extraídos Prodasen/AOFF-CD. Dados NFSP: Boletim do Banco Central

Note-se que nestes valores de juros estão computados apenas os juros reais, pois entende o Poder Executivo que a parte dos juros nominais igual à taxa inflacionária (a correção monetária) é considerada despesa de capital e é contabilizada como refinanciamento da dívida. Para encontrar o valor dos juros reais, retira-se do valor dos juros pagos (os juros nominais) a inflação do período (utilizando como índice o IGP-M). Quando a taxa de inflação é relevante, a diferença entre os juros nominais (os verdadeiramente pagos) e os juros reais é considerável, quando a inflação é baixa essa diferença diminui. A utilização dos juros reais tende, portanto, a reduzir o verdadeiro peso do custo da dívida no orçamento. Utilizando os valores dos

juros nominais pagos (ver tabela), segundo o critério de necessidade de financiamento do setor público (NFSP) (método adotado pelo FMI desde a década de 80) os valores crescem de forma ainda mais significativa, chegando quase ao dobro dos valores dos juros reais em 1998 e 1999.

Esta evolução da despesa com os encargos está ligada a um espetacular crescimento do estoque da dívida pública mobiliária federal em poder do público e da dívida externa brasileira. Como se vê tabela abaixo, a dívida mobiliária federal – que ao final de 1991 era equivalente a US\$ 11,5 bilhões – chegou a R\$ 61,7 bilhões (US\$ 72,9 bilhões) em dezembro de 1994 – para atingir R\$ 414,9 bilhões em 1999 (US\$ 231,9 bilhões). Em valores correntes, os títulos federais nos anos 90 foram multiplicados por cem. E multiplicado por 13 em termos de percentagem do PIB.

Dívida mobiliária federal

	(R\$ milhões)	(US\$ milhões)	Dívida / PIB (%)
Dez/91	-	11.562	3.0
Dez/92	-	36.403	9.4
Dez/93	-	42.061	9.8
Dez/94	61.782	72.942	13.4
Dez/95	108.486	112.014	15.9
Dez/96	176.173	169.822	21.9
Dez/97	255.509	229.033	28.5
Dez/98	323.860	268.118	34.6
Dez/99	414.901	231.918	41,6

FONTE: Boletim do Banco Central

Enquanto isso, a dívida externa brasileira teve crescimento quase tão espetacular quanto os títulos federais. No mesmo período a dívida externa quase dobrou, elevando-se de US\$ 123,9 bilhões em 1991, para US\$ 241,2 bilhões em fins de 1999.

Este crescimento da dívida pública não está em correspondência com nenhum déficit primário nas contas do Governo Federal que, como se vê na tabela abaixo, mantiveram-se sempre superavitárias. Esse endividamento decorre da prática de uma política monetária e cambial por elevadas taxas de juros, que vem buscando, ao mesmo tempo, nestes últimos anos, atrair capitais financeiros externos e manter um meio circulante enxuto, como pressuposto de estabilidade dos preços. É uma dívida basicamente endógena, que cresce por conta de próprios juros que rende. Daí, apesar do permanente corte de despesas de custeio e investimento que se assiste – resultando na incapacidade de o setor público oferecer serviços básicos à população – o déficit público permanece presente e em alta.

Necessidade de Financiamento do Setor Público
Resultado do Governo Federal – em % do PIB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Resultado Nominal	- 10.15	- 2.39	- 2.56	- 2.65	- 5.47	- 6.55
Resultado primário	3,25	0,51	0,37	- 0,27	0,57	2,25

Positivo = Superávit

Fonte: Boletim da Secretaria do Tesouro Nacional

A política do Plano Real de sustentar juros elevados como forma de viabilizar a atração de capitais provocou esse endividamento monstruoso do Estado brasileiro e o forte crescimento da dívida externa. A consequência desses endividamentos públicos foi a perda da hígidez financeira do Estado, traduzido na perda da capacidade de investir e a precarização da manutenção dos serviços públicos, fazendo-o refém do mercado financeiro de títulos, de cujo humor passou a depender a estabilidade econômica e política interna. A dívida externa tem trazido como consequência uma sangria cada vez maior de divisas, sem ter trazido, até agora, investimentos compatíveis com seus custos, e o aumento da vulnerabilidade externa.

Com o esgotamento do Plano Real e da capacidade de endividamento do Estado, veio a hora do pagamento da conta. Cada vez assumiu mais importância a necessidade de se obter superávites primários (o “ajuste fiscal”) para obter recursos para financiar o serviço da dívida e manter sua credibilidade e, em consequência, o valor dos ativos dos financistas.

O Acordo assinado com o FMI estabelece de forma explícita como uma de suas cláusulas o “fortalecimento do ajuste fiscal” a meta do superávit primário do setor público deveria crescer de 2,6% para 3,5% do PIB, em 1999. O chamado “ajuste fiscal”, que já era uma política governamental, passou a ser também um compromisso com uma autoridade externa, obrigando-se o governo brasileiro a cumprir metas fiscais, monetárias e financeiras tendo por desiderato a obtenção de superávites primários que equilibrem, até 2001, o valor total da dívida pública líquida em 47% do PIB. Mas esse objetivo, de deter a bola de neve do endividamento, justo em si, só vem sendo conseguido mediante corte nas despesas governamentais não financeiras, seja no investimento público ou na manutenção de despesas sociais. Ou seja, tenta-se através de um acordo internacional garantir, às custas das demais demandas de serviço e de assistência pública, os recursos fiscais para honrar o serviço da dívida.

Desse modo, estabelece-se um claro vínculo entre a política de endividamento perseguida especialmente a partir de 1994 com o advento do Plano Real e o subsequente acordo com o FMI: o estabelecimento de uma prioridade para atender os interesses financistas em detrimento dos demais interesses econômicos produtivos e das necessidades sociais da população.

Quando comparamos a despesa dos encargos da dívida e de outros dispêndios orçamentários em relação ao PIB, nos últimos cinco anos, compreendemos melhor o impacto do custo do endividamento no desequilíbrio das contas públicas nacionais:

Despesas federais com juros, investimento e despesas sociais em relação ao PIB (%)
Despesa executada

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Receita Tributária	7.44	6.91	6.82	7.63	7.48	7.34
Receita das Contribuições	9.49	10.18	10.71	10.42	11.26	5.52
Receita Corrente Líquida (conceito LRF) 1/	12.17	11.41	11.67	13.44	12.76	12.28
Investimento	0.73	0.73	0.87	0.92	0.69	-
Despesa com Pessoal Ativo e Inativo	5.86	5.25	5.14	5.33	5.11	-
Despesa com Saúde	2.10	1.78	1.96	1.89	2.00	1.96
Despesa com Educação	1.40	1.17	1.10	1.19	1.12	1.21
Juros (reais) da Dívida Interna	1.86	1.88	1.84	2.83	3.66	6.28
Juros (reais) da Dívida Externa	0.72	0.62	0.59	0.60	0.83	1.20
Total de Juros (reais) da dívida	2.58	2.50	2.43	3.42	4.49	7.48
Juros Nominais (NFSP) 2/	2.90	2.93	2.37	6.06	8.80	-

* Valores constantes do orçamento.

1/ Receita corrente líquida para a União no conceito da LC 101/2000 (LRF – Lei da Responsabilidade Fiscal), é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea A do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuições previdenciárias) e no art. 239 da Constituição (PIS/PASEP).

2/ Valores referentes ao conceito de NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público) adotado pelo FMI e o Governo Brasileiro.

Fonte: Dados Orçamentários: STN – Siafi – dados extraídos Prodasen/Aoff-CD. Dados NFSP: Boletim do Banco Central.

Como vemos na tabela, os juros reais totais da dívida cresceram de 2,58% em 1995 para 4,49% em 1999. Na previsão de despesa constante do orçamento de 2000 os juros reais chegaram a 7,48% do PIB, praticamente duplicando em relação a 1999 e triplicando a média do período. Das despesas selecionadas, apenas a de juros teve um crescimento expressivo no período, numa média de 14,85%, muito acima da taxa média do PIB de apenas 1,77% ao ano. Enquanto isso, o dispêndio com Investimento e os gastos com Saúde permaneceram estagnados, enquanto a Educação sofreu um declínio quase contínuo.

Consideramos que essa situação não teria assumido tais proporções se a Lei Complementar prevista no art. 163 da Constituição Federal, dispondo sobre as finanças públicas, dívida externa e interna, já tivesse sido editada. E esse é o propósito do nosso Projeto: a exemplo do que a Lei Complementar nº 101/2000 fez com a despesa de pessoal e demais despesas de natureza continuada, pretendemos estabelecer limitações nos gastos com os encargos da dívida; um disciplinamento já previsto no inciso II do art. 163 de Constituição.

O percentual proposto de 15% da receita corrente líquida como limite para os gastos com encargos financeiros, parece-nos um valor máximo compatível com as demais responsabilidades de cada ente federado e razoavelmente grande para viabilizar a sustentação do endividamento público. A adoção do limite proposto no Projeto, caso fosse considerado para o exercício de 2000, nos termos gradativos do seu art. 4º, significaria uma poupança de recursos da ordem de 14,6 bilhões de reais; caso já fosse aplicado integralmente o limite de 15% da receita corrente líquida, os recursos liberados neste ano alcançariam a soma de 59,1 bilhões de reais. Parte do qual poderia servir para recompor o investimento estatal e os serviços públicos, dinamizando e economia, gerando emprego e renda em vez de dívida e estagnação.

A escolha da receita corrente líquida como parâmetro decorre do fato de que a Lei Complementar nº 1/2000 a elegeu como referência para o controle das demais despesas de natureza continuada. Para tanto, definimos como encargos financeiros os juros, as taxas de abertura ou manutenção de créditos, bem como quaisquer outras comissões de intermediação financeira incidentes sobre a dívida pública. Manda também o Projeto que sejam computados como despesas com juros os valores explícitos como implícitos. Isso se torna necessário porque parte importante da dívida mobiliária tem juros embutidos em seu valor nominal e que terão que se considerados.

A forma de apuração do cumprimento do limite será feita em conformidade como os demais limites já expressos na Lei Complementar nº 101/2000, mensalmente e tomando por base os valores acumulados nos doze meses precedentes. A verificação do limite será quadrimestral, também em uniformidade com a periodicidade estabelecida na Lei Complementar.

Além do limite máximo de 15% sobre a receita corrente líquida, o Projeto estabelece um limite prudencial igual a 90% desse, que se ultrapassado, gera as restrições à gestão pública necessárias para evitar que o limite máximo seja desrespeitado. Caso o limite prudencial seja ultrapassado, e enquanto assim permanecer, fica o ente federado impedido de: 1) contratar, repactuar ou refinanciar qualquer dívida, externa ou interna, com encargos iguais ou superiores à taxa média observada no último quadrimestre, bem como, 2) de efetivar qualquer pagamento ou reconhecer crédito de encargos, inclusive aqueles contratados com taxas flutuantes, por valor superior às taxas médias observadas no quadrimestre anterior, exceto os relativos à dívida externa. No caso dessa última vedação, naquelas dívidas internas contratadas com juros flutuantes, como é o caso de parte da dívida mobiliária, aquela parcela dos juros que exceder, em cada título ou contrato a taxa máxima permitida, será automaticamente considerada recontratada, somente sendo devida e paga quando houver sido restabelecido o respeito ao limite prudencial. A vedação citada no item 2 não pode alcançar os encargos da dívida externa devido ao evidente caráter extraterritorial de que se revestiria a imposição.

As alterações aos artigos 53 e 55 da Lei Complementar nº 101/2000 visam apenas introduzir nos demonstrativos periodicamente publicados pelos gestores – o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal – dados relativos ao comportamento dos encargos financeiros e do respeito ao novo limite estabelecido no Projeto.

Chame-se a atenção para o fato de que as autoridades monetárias vêm atuando de forma cada vez mais independente de qualquer controle externo, seja governamental ou social. Hoje, de forma bastante centralizada no Banco Central, pode a autoridade monetária ao manipular a taxa de juros do sistema financeiro criar pesados encargos para os erários da União e dos demais entes federados. O estabelecimento de um limite orçamentário de despesa para o serviço da dívida traduzir-se-ia em uma limitação ao poder das autoridades financeiras de arbitrar taxas de juros básicas para a economia, balizando para estas autoridades o custo que a sociedade, através dos contribuintes, estaria disposta a arcar pelas políticas monetária e cambial.

Em relação a regularização da situação quanto da entrada em vigor desta nova lei complementar, o art. 4º do Projeto prevê um período de adaptação de até quatro exercícios, quando aquela parte que exceder o limite estabelecido para as despesas com encargos financeiros deverão ser reduzidas em até um quarto do valor sobejante a cada ano. Embora a LRF tenha previsto uma adequação para o desajuste com despesa com pessoal em apenas dois anos, consideramos mais realista que se tenha, para os encargos financeiros, o período mais dilatado de quatro anos.

Mesmo para os defensores de que o crescimento da dívida e de seus encargos têm por causa primária o déficit público, oriundo do desequilíbrio entre a receita e a despesa fiscal, o estabelecimento desta limitação seria bastante desejável, pois imporá aos governantes um grande poder disciplinador, pois a capacidade do endividamento público estaria definitivamente contido por uma despesa máxima prevista com juros e encargos. Caso o endividamento aumentasse desproporcionalmente com esse limite, a taxa de juros teria que cair, o que faria com que os poupadores não comprassem mais títulos públicos, contendo imediatamente a expansão do déficit e da dívida.

Sala das Sessões, de 2003.

Deputado Rogério Silva