

O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PUBLIC INDEBTEDNESS AND ITS INFLUENCE IN MUNICIPAL MANAGEMENT

Carina Andréa Backes

Bacharel em Ciências Contábeis (Universidade Feevale), aluna MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal - UNINTER.

Tatiane Antonovz

Bacharel em Ciências Contábeis (Universidade Federal do Paraná), Mestre em Contabilidade (Universidade Federal do Paraná), orientadora de TCC do grupo UNINTER.

RESUMO

A escassez de recursos para investimentos em políticas públicas adequadas de infraestrutura, educação, saúde e segurança tem levado o país a perder competitividade, tanto no ambiente interno, quanto externo. A explicação para esse cenário está no excesso de despesa pública em relação ao produto arrecadado dos tributos. Ante o exposto, o endividamento público tem desestruturado a gestão pública prejudicando o desenvolvimento dos setores da economia. Nota-se um crescimento na captação de recursos de terceiros para empreendimentos de grande vulto e para financiar as atividades do Estado. Assim, o presente trabalho tem por objetivo traçar a evolução da dívida pública ao longo do tempo em três municípios da Região Metropolitana e demonstrar a sua influência na tomada de decisão. Sob esse enfoque, o presente estudo, a partir de uma pesquisa básica e documental, de natureza descritiva e analítica, adota uma abordagem quantitativa e qualitativa de estudo de multicaso dos dados coletados do Portal da Transparência e do site da Secretaria do Tesouro Nacional do sistema Siconfi desses Municípios, no período compreendido entre 2012 a 2015. Analisaram-se os índices de endividamento, identificaram-se os eventos, motivos e reflexos das ações na gestão pública municipal e por fim destacaram-se os resultados apurados apontando-se para a tendência na decisão em relação entre o custo e benefício de oferecer o serviço público ou terceirizá-lo a empresas privadas.

Palavras-chaves: Endividamento. Gestão. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The scarcity of resources to invest in appropriate infrastructure, education, health and security public policies has made Brazil lose internal and international competitiveness. The explanation is the override public spending regarding what is collect through taxes. Thus, public indebtedness has affected public management by harming the economy. There has been an increase in collecting third parties resources for significant enterprises as well as for State activities. Thus, the objective of the following paper is to display the increase of public indebtedness through some time in three cities located within a commuting belt as well as displaying its influence in making decisions. The study was written through a basic documentary research, which is descriptive and analytical. It uses a quantitative and qualitative multi case approach as well as data collected from Portal da Transparencia and Secretaria do Tesouro Nacional, which belong to Siconfi system of such municipalities. The collected data refer to a period from 2012 to 2015. There was an indebtedness rates analysis, an identification of events, reasons and consequences of public municipal management actions. Finally, it highlighted the results by showing a tendency regarding the cost-benefit of offering public services or privatize them.

Keywords: Indebtedness. Management. Public Policies.

INTRODUÇÃO

A evolução da dívida pública ao longo do tempo compromete os investimentos em políticas públicas adequadas nas áreas de infraestrutura, saúde, educação e segurança pública, cujas necessidades são primordiais à qualidade de vida do cidadão.

Dessa forma, o ordenador de despesa pública ao destinar recursos para as obras públicas assume compromissos de curto e longo prazo, junto às instituições financeiras internas e externas e realiza parcelamentos previdenciários e de contribuições sociais com o intuito de financiar suas atividades. Tais decisões são resultado do excesso de despesa em relação à receita arrecadada, acarretando em déficit financeiro e ao aumento gradual da dívida pública municipal em relação a sua receita corrente líquida.

No entanto, algumas diretrizes para amenizar tanto a elevação da dívida consolidada, quanto o déficit do resultado nominal, são por meio de tentativas de se obter superávit no resultado primário, de controlar metas de inflação e promover reformas tributárias e previdenciárias.

Assim, é fundamental que os gestores públicos planejem, executem e controlem os recursos públicos disponíveis de forma eficiente e com foco na qualidade do gasto. Logo, utilizam-se instrumentos orçamentários como ferramenta de gestão no processo de tomada de decisão. Dentre eles, destaca-se o Plano Pluri Anual (PPA) utilizado para demonstrar os objetivos e as diretrizes das ações que se pretende executar para o período de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelece as metas e prioridades que se pretende alcançar e serve de orientação para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que nada mais é do que a execução das receitas e das despesas definidas nas políticas públicas elencadas e discriminadas no PPA.

Diante do exposto, se desperta o interesse por discutir o impacto, a evolução e tendências do endividamento público na gestão municipal. Assim, levanta-se a seguinte questão de pesquisa: Quais são as práticas de gestão adotadas que elevam o endividamento público municipal?

Para tanto, têm-se os seguintes objetivos: (1) apontar os índices de endividamento dos municípios de Canoas, de Novo Hamburgo e de São Leopoldo; (2) evidenciar os tipos de endividamento mais relevantes; (3) identificar os principais eventos, riscos e suas

influências nas políticas públicas municipais; (4) apresentar soluções eficazes na tomada de decisão dos municípios estudados.

Como contribuição prática, este estudo tem por motivação a possibilidade de incrementar as pesquisas dessa natureza em outro contexto, sob a ótica da análise das principais motivações do aumento endividamento público, seus reflexos e soluções compatíveis para o problema em questão. Contrapondo os estudos mais recentes realizados que se concentram na demonstração da elevação da taxa de juros, de tentativas de obter superávit primário, de controlar as metas de inflação e de reformas tributárias e previdenciárias.

Nesse sentido, os resultados desse estudo podem ser utilizados pela gestão pública a fim de orientar o processo de tomada de decisão adequado às necessidades locais e precificar a relação de custo e benefício gerado pela dívida pública municipal e o serviço prestado.

Dessa forma, o artigo está estruturado além da introdução, em cinco seções. Inicialmente, é apresentado o referencial teórico, com ênfase nos estudos anteriores acerca do endividamento público. Na segunda seção se apresenta os limites da dívida pública e a análise dos índices de endividamento. Na terceira seção se contempla a metodologia aplicada. Na quarta seção se elenca as motivações e os reflexos do endividamento público. Por fim, na quinta seção evidencia as conclusões do estudo com as possíveis sugestões para realização de pesquisas futuras, sendo finalizado com as referências bibliográficas utilizadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Contextualização Da Dívida Pública Municipal

O conceito da dívida pública trata-se do ato de contrair obrigação financeira com terceiros, sob a forma contratual pela livre vontade do agente, destinados a financiar immobilizações, capital de giro, atividades fins e despesas de sua responsabilidade. Tais recursos devem ser devolvidos através de dispêndio do principal, juros e encargos.

Dessa forma, as dívidas se originam de empréstimos e financiamentos internos e externos, de refinanciamentos de Estados e Municípios, junto ao Governo Federal, de operações de créditos, assumidas em virtude de contratos, leis, convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 meses, de obrigações financeiras inferiores a doze meses constantes como receitas no orçamento e de precatórios emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos no ano civil. (MDF, 2016, p.73).

Nesta visão, os administradores públicos utilizam-se das ferramentas de gestão orçamentária PPA, LDO e LOA para prever a receita e fixar a despesa, levando-se em consideração os recursos comprometidos com despesas de caráter continuado, os índices de inflação e reformas imprescindíveis para viabilizar o funcionamento da máquina administrativa.

Normas da dívida pública

Para melhor entendimento, a Constituição Federal de 1988, art. 34, dispõe que a União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal, exceto, por outras circunstâncias, para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo força maior; ou deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei. Assim, a dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa) e flutuante ou não consolidada.

Dessa forma a Lei 4.320, de 1964, art. 98, utiliza como terminologia da dívida fundada “os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses contraídos para atender ao desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos” e conceitua a dívida flutuante, no art. 92, como:

I - Restos a pagar: representa o montante de despesas realizadas pela entidade e não pagas até o dia 31 de dezembro do ano anterior.

a) Restos a pagar processados: representa o montante de despesas realizadas e liquidadas pela entidade e não pagas até o dia 31 de dezembro do ano anterior.

b) Restos a pagar não processados: representa o montante de despesas realizadas e não liquidadas pela entidade e não pagas até o dia 31 de dezembro do ano anterior.

II - Serviços da dívida a pagar: representa o montante a resgatar de juros e títulos da dívida fundada, referentes ao exercício financeiro anterior.

III - Os depósitos: representa as cauções, fianças, consignações, etc.

IV – Os débitos de tesouraria: representa as operações de crédito por antecipação da receita.

Nesse sentido, o Decreto 93.872/86, 2º, Art. 115, ratifica o conceito da dívida fundada ou consolidada como:

Àquela que compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Essa visão mudou, pois, a LRF, § 3º Art. 29 e §7º, Art. 30– LC nº 101/00 – ampliou o conceito da dívida fundada, incluindo nestes “as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento e os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos”, para prevenir riscos e corrigir desvios, reformulando conceitos ora tratados na lei 4320/1964 e no decreto 93.872/1986.

Por outro lado, Kohama (2013, p. 159) salienta que a Dívida Flutuante se refere a depósitos e resíduos de passivos, ou seja, restos a pagar, contraídos por um período de tempo para atender eventuais insuficiências de caixa.

Cabe ressaltar, que de acordo com o MDF (2016), para fins de aplicação de limites de endividamento público, a dívida pública é segregada em:

a) dívida mobiliária que corresponde ao saldo da dívida pública representada por títulos emitidos pela respectiva esfera de governo;

b) dívida contratual que se referem ao total de débitos de responsabilidade do respectivo ente;

c) Precatórios, segundo Mendes (2012, p.474), que se trata de valores derivados de processos judiciais, emitidos a partir de 5 de maio de 2000, inclusive, e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos. Geralmente, os precatórios devem ser pagos até o dia 31 de dezembro do exercício em que foram incluídos no orçamento. Porém, a Emenda Complementar nº 62 de 2009 permite que os municípios ajustem suas dívidas de precatórios até o exercício civil de 2020.

Salienta-se que o estoque de precatórios anteriores a 5 de maio de 2000 não compõem a dívida fiscal líquida;

d) Ainda as demais dívidas, correspondem àquelas não enquadradas nos campos anteriores. A dívida que ultrapassar a 10% do valor bruto desse grupo deverá ser discriminada por tipo.

Ainda Mendes (2012, p.473), ressalta que “a norma conhecida como “regra de ouro”, objetiva dificultar a contratação de operações de crédito para custear as despesas correntes e garantir que esse recurso seja destinado à realização de investimentos”.

Dentro desse contexto, resta a dúvida no reconhecimento dos passivos contingentes na dívida fundada ou consolidada do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), por se tratar de valores incertos e estimados de provável desembolso futuro. Sob o aspecto contábil, há previsão legal de reconhecimento e mensuração dos mesmos no patrimônio do ente público. Porém, nos diversos estudos realizados esse assunto não é abordado. Ressalta-se que a inserção de tais passivos na dívida consolidada poderá comprometer e limitar futuras contratações de operações de crédito inviabilizando novas iniciativas de políticas públicas no financiamento de bens e serviços públicos. Portanto, entende-se que não se deve reconhecê-lo como dívida consolidada e sim efetuar uma previsão na lei orçamentária como reservas de contingências.

Para dar continuidade da análise do endividamento público, é imprescindível conhecer o significado do resultado primário, que segundo o Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais (MDF, 2016, p. 218), trata-se “da diferença entre as receitas e despesas não financeiras num determinado período”. O resultado apurado desse demonstrativo serve de parâmetro para avaliar a capacidade financeira da entidade de quitar a dívida pública com os recursos próprios disponíveis sem dependência de recursos de terceiros.

Outro conceito a se considerar na análise do endividamento público trata-se do resultado nominal, que segundo o MDF (2016, p. 207), representa “a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida acumulada até o final do bimestre atual e o saldo em 31 de dezembro do ano anterior”. Esse demonstrativo reflete o saldo da dívida fiscal líquido somado às receitas de privatização, deduzido os passivos reconhecidos novos, as disponibilidades de caixa e aplicações financeiras e os demais ativos financeiros e tem por

objetivo verificar se há disponibilidade financeira para honrar os compromissos de longo prazo.

Outra questão bastante debatida no contexto econômico atual são as reformas previdenciárias, tributárias e o controle da inflação. Constata-se a necessidade de revisão de critérios adotados devido à insustentabilidade dos sistemas praticados provocando a recessão da economia. As empresas necessitam do auxílio do governo para suprir as falhas de mercado equilibrando assim as curvas de oferta e de demanda.

Diante do exposto, verifica-se a análise do endividamento público direcionada à avaliação dos aspectos do resultado nominal, resultado primário, controle de metas de inflação e de reformas. Contudo, os gestores públicos além de observar tais questões, devem-se atentar ainda aos limites da dívida consolidada em que estão sujeitos.

Limites da dívida pública

Assim, Andrade (2012), menciona a observância da RESOLUÇÃO nº 40, de 20 de dezembro de 2001, e alterações trazidas pela RESOLUÇÃO nº 05/2002, que dispõem sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e mobiliária e nº 43, de 21 de dezembro de 2001, com alterações 03/2002, que definem limites por ocasião da execução orçamentária.

Além disso, para efetuar o cálculo do limite da dívida consolidada, é imprescindível compreender o conceito da Receita corrente líquida. De acordo com a LRF, art. 2º, Inciso IV, alíneas a, b e c, “trata-se de receitas correntes líquidas arrecadadas no mês de referência e onze meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzindo-se as compensações do sistema de custeio previdenciário, assistencial e financeiro”. Por sua vez, no art. 1º, §2º, e art. 3º, II, da RESOLUÇÃO SF n 40/2001 e art. 7º, III, da RESOLUÇÃO SF n. 43/2001 determina que a dívida consolidada municipal deva ser menor ou igual a 1,2 vezes, ou seja, 120% da Receita corrente líquida.

Segundo Quintana *et al* (2011, p.118) enfatiza que o ente, ao ultrapassar os limites estabelecidos no art. 31 da LRF, deverá reduzir em 25% no primeiro quadrimestre e reconduzir até o referido limite nos próximos três quadrimestres.

Kohama (2013, pp. 158 e 159) ressalta que nesse mesmo art. 31, da LRF:

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

I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação da receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º (da Lei Complementar nº 101/2000).

§2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias da União e do Estado.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

Ainda, Slomski (2006, p. 253), destaca que o titular do poder ou órgão ao não cumprir os limites e não realizar medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos em lei, se sujeita a outras punições, tais como:

- 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;
- cassação de mandato; e
- prisão.

Assim sendo, a partir da análise dos índices de endividamento dos Municípios selecionados é importante que se avalie os impactos, os eventos, as causas e reflexos na política de gestão municipal.

Índices de endividamento

Segundo Andrade (2012, p. 399), a maneira de medir a evolução da dívida pública pode ser obtida por meio de cálculos de índices de endividamento que são: Índice de Amortização da Dívida Consolidada (IAD), índice de empréstimos tomados (IETR), Índice do Endividamento da Dívida Consolidada (IDC) e Índice do Endividamento da Dívida Consolidada Líquida (IDCL).

Nesse contexto, a RESOLUÇÃO do senado federal n. 40/2001, dispõe sobre o limite do IDCL em 1,2 (uma vírgula duas) vezes do valor da RCL, através da equação: $IDCL = \text{Dívida consolidada líquida} / rcl$. Por outro lado, apesar do IDC não constar na LRF, serve de parâmetro para visualizar a evolução da dívida pública no tempo.

De acordo com Andrade, os índices de amortização de dívidas e empréstimos tomados, cita que:

O índice de amortização de dívidas em relação à RCL (IAD) analisa-se o impacto da amortização da dívida consolidada e seus encargos sobre o montante da RCL. Este tem por objetivo verificar o atendimento ao dispositivo da RESOLUÇÃO do Senado Federal n. 43/2001, art. 7º, II e ao art. 30 da LRF, que limita o comprometimento anual em até 11,5% da RCL. Logo, a equação é a seguinte: $IAD = \text{Amortizações e encargos} / RCL$.

O índice de empréstimos tomados em relação à RCL (IETR) verifica o impacto do ingresso de operações de créditos sobre o montante da RCL, visando atender os dispositivos da RESOLUÇÃO do Senado Federal n. 43/2001, art. 7º, I, e ao art. 30 da LRF, e estabelecem que o montante global realizado em m exercício financeiro dever ser menor ou igual a 16% da RCL. Logo o IETR é obtido por meio da seguinte equação: $IETR = \text{Operações de Crédito} / RCL$. (ANDRADE, 2012, p. 399 e 400).

Cabe ressaltar que os índices de endividamento público são ferramentas importantes no processo de tomada de decisão, pois demonstram o controle das contas públicas e identificam os recursos próprios comprometidos em dívidas de curto e longo prazo.

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto deste estudo adotou-se a pesquisa básica e de levantamento documental, de natureza descritiva e analítica, com abordagem quantitativa e qualitativa de estudo de caso múltiplo. O método descritivo serviu para apontar as principais práticas de gestão pública adotadas nesses municípios estudados, enquanto que o tratamento quantitativo se justifica pela necessidade da quantificação e do emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta dos dados, quanto no seu tratamento. (BEUREN, 2006).

Com relação aos procedimentos adotados para a coleta de dados, caracteriza-se como estudo de caso múltiplo. No entanto, como a proposta não se limita a um único caso, mas sim a três municípios da Região Metropolitana pré-selecionados, é necessário adotar o conceito de estudo caso múltiplo abordado por Trivinos (1987) baseado nos dados disponíveis dos relatórios de Execução Orçamentária (RREO) de Gestão Fiscal (RGF) constantes no Portal da Transparência e no site do Siconfi, nos períodos compreendidos entre 2012 a 2015. Os principais pontos abordados são baseados nos

conceitos de endividamento público, as análises dos índices de endividamento e as motivações e reflexos na gestão pública municipal.

ANÁLISES DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste estudo de caso múltiplo, foram realizadas buscas de informações constantes nos RREO e do RGF demonstrando no quadro um a composição da dívida consolidada dos municípios pré-selecionados, conforme segue:

Quadro 1 - Composição da Dívida Consolidada						
	Ano	DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	Dívida Contratual	DEDUÇÕES (II)	RECITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)
Novo Hamburgo	2012	219.510.952,43	193.178.249,04	232.834.789,99	529.029.268,57	-13.323.837,56
	2013	251.512.793,63	220.926.223,97	187.974.997,57	560.189.243,58	63.537.796,06
	2014	268.085.377,11	236.025.378,07	168.696.018,24	635.556.315,76	99.389.358,87
	2015	352.034.861,57	306.787.547,02	56.578.231,05	673.046.014,69	295.456.630,52
São Leopoldo	2012	197.074.126,98	167.462.243,10	-9.131.169,13	443.778.518,75	206.205.296,11
	2013	232.982.035,09	202.499.631,34	-23.248.530,03	488.282.709,39	256.230.565,12
	2014	246.160.629,04	215.218.076,93	-28.182.598,60	517.575.782,65	274.343.227,64
	2015	265.667.298,75	234.487.593,00	-9.080.807,51	581.116.123,08	274.748.106,26
Canoas	2012	93.260.897,41	37.025.883,03	48.121.396,05	783.409.460,72	45.139.501,36
	2013	62.477.536,44	38.583.653,16	-29321582,56	830.113.592,89	91.799.119,00
	2014	143.228.078,09	102.474.391,12	-18.313.311,27	1.050.874.141,52	161.541.389,36
	2015	258.668.471,27	215.636.392,56	-10.979.309,79	1.122.971.649,62	269.647.781,06

Fonte: Portal da Transparência – Relatório de gestão fiscal da Dívida Consolidada

A partir da composição da dívida consolidada, nota-se que os gestores públicos face à necessidade de capital de giro buscam recursos de terceiros e realizam parcelamentos com intuito de postergar pagamentos de contribuições previdenciárias e sociais para viabilizar contratos na realização de obras públicas. Essa ação demonstra as limitações financeiras do ente público em manter contratos com fornecedores e pagar em dia as despesas correntes destinadas à manutenção da máquina administrativa.

Por outro lado, as insuficiências de caixa dos municípios decorrem, geralmente, da realização da receita ser inferior à sua previsão, e conseqüentemente a fixação da despesa. Muitas vezes, no órgão público, o ente se utiliza de recursos próprios, para empenhar, liquidar e pagar despesas provenientes de acordo, lei, ou convênio firmado

com a União ou Estado que repassarão recursos em data futura para esse fim. Em se tratando da suficiência financeira, em cada encerramento de exercício e principalmente no último ano de mandato, dever-se-á ter recursos disponíveis para cumprir com as obrigações ora assumidas, de restos a pagar, depósitos e consignações, com pena de se obter parecer desfavorável na prestação de contas de governo do Tribunal de Contas do Estado e como punição, sofrer sanções penais e legais.

Dessa forma, busca-se entender qual é o perfil de endividamento dos municípios. Assim, apresenta-se o quadro dois demonstrando essa visão.

Quadro 2 - Perfil de Endividamento Municipal								
Município	Ano	Debitos Tributarios (a)	Previdenciarias (b)	Contribuicoes Especiais (c)	Do FGTS (d)	Instuicao Nao Financ (e)	com Instuicao Financ (f)	Dividua s Contra
Novo Hamburgo	2012	-	157.059.926,29	1.294.718,30	-	12.855.555,85	21.968.048,60	-
	2013	-	175.884.109,63	584.755,15	-	10.852.930,25	33.604.428,94	-
	2014	-	174.922.484,67	744.761,70	-	8.850.304,65	51.507.827,05	-
	2015	-	197.629.090,21	40.259.534,95	-	14.477.696,66	54.421.225,20	-
São Leopoldo	2012	1.030.568,03	76.123.985,46	-	317.159,71	-	-	89.990.529,90
	2013	364.076,38	106.343.786,81	-	299.610,12	-	-	95.492.158,03
	2014	695.860,35	115.983.052,41	-	274.736,93	-	-	98.264.427,24
	2015	736.750,81	130.084.525,45	-	249.415,99	-	-	103.416.900,75
Canoas	2012	-	23.619.671,21	1.261.051,98	-	-	37.025.883,03	-
	2013	-	14.390.817,04	5.041.962,92	-	-	38.583.653,16	-

2014	-	2.337.954,60	5.938.809,09	-	-	102.474.391,12	-
2015	-	1.741.741,12	4.036.579,09	-	-	215.636.392,56	-

Fonte: Portal da Transparência – Relatório de gestão fiscal da Dívida Consolidada

Quando comparados os resultados, verifica-se que a maior representatividade da dívida consolidada se concentra nas contribuições previdenciárias. Isso significa que ao invés do ente público pagar os encargos patronais realiza parcelamentos para diluir os dispêndios em longo prazo. O Ministério da Previdência condiciona apenas limites de parcelas ao endividamento de contribuições previdenciárias. E como se observa na atual conjuntura política, os déficits previdenciários da União e do Estado estão ficando insustentáveis, sendo necessário rever requisitos prévios para a concessão de aposentadorias e licenças saúdes e de maternidade.

Constata-se que houve um aumento da dívida com instituição financeira, com intuito de promover investimentos em políticas públicas de infraestrutura beneficiando a economia local. Isso demonstra o quanto dos bens públicos é financiado com recursos de terceiros.

Nesse contexto, o quadro três relata os resultados provenientes dos índices de endividamento dos municípios estudados.

Município	Ano	IDC (Dívida Total / RCL)	IDCL (120%)	IAD (11,5%)	IETR (16%)
Novo Hamburgo	2012	41,5	-2,5	2,68	0,48
	2013	44,9	11,3	3,91	2,46
	2014	42,2	15,6	3,81	1,96
	2015	52,3	43,9	3,98	1,68
São Leopoldo	2012	44,4	46,5	4,93	3,34
	2013	47,7	52,5	3,82	1,88
	2014	47,6	53,0	4,07	1,03
	2015	45,7	47,3	4,35	0,88
Canoas	2012	11,9	5,8	2,73	0,94
	2013	7,5	11,1	2,65	0,48
	2014	13,6	15,4	2,28	6,00
	2015	23,1	24,1	1,91	6,80

Fonte: Portal da Transparência

Face aos conceitos expostos anteriormente, na referida análise constata-se que a dívida consolidada bruta em relação à receita corrente líquida do ano de 2012 em relação a 2015, todos os municípios apresentaram aumento no endividamento público. Contudo, alguns com aproximadamente 11 pontos percentuais, outro com uma variação de 1,30 pontos percentuais para mais e para menos, no decorrer do tempo.

Quanto aos limites de endividamento apresentados através dos cálculos do IAD, IETR, IDC, IDCL, estão normais, pois atendem a legislação pertinente ao assunto.

Assim, ao se considerar o IAD que trata do comprometimento do orçamento com amortizações e encargos da dívida consolidada em relação à receita corrente líquida, nos três municípios o referido índice está atendendo o limite de 11,5% definido em resolução pelo Senado Federal.

Nesse contexto, o IETR, que trata da tomada de operações crédito em relação à receita corrente líquida, os entes analisados apresentam seus índices inferiores a 16% definidos na resolução do Senado Federal.

Inclusive, o IDCL, que trata da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, os casos estudados estão atendendo os percentuais estipulados pelo Senado Federal. Porém, em relação a esse contexto, entendo que os índices deveriam ser reduzidos, pelo fato de comprometer os recursos públicos vindouros com os planos de governos de gestores anteriores, inviabilizando novas iniciativas. E, caso a sociedade tenha novas necessidades ainda não vislumbradas pelo mercado, o Estado tem a obrigação de suprir essas falhas oferecendo tais serviços.

Outro tópico a tratar sob o aspecto do endividamento público são os comportamentos dos resultados nominal e primário ao longo do tempo, demonstrados no quadro a seguir. Tais instrumentos orçamentários são utilizados para avaliar a evolução do endividamento público e indicar medidas saneadoras para contê-lo, por meio da arrecadação de receitas e liquidação de despesas excluídas as oriundas de transações financeiras.

Quadro 4 - Apuração do Resultado Nominal versus Resultado Primário			
Município	Ano	Resultado Nominal	Resultado Primário
Novo Hamburgo	2012	- 38.591.895,03	- 16.049.205,33
	2013	75.552.705,98	15.604.811,87

	2014	- 4.484.781,39	32.823.836,35
	2015	115.890.843,17	30.057.415,95
São Leopoldo	2012	28.490.150,57	6.980.164,38
	2013	- 6.242.946,90	- 8.629.901,61
	2014	30.663.126,77	-31.575.573,01
	2015	- 2.950.936,21	15.629.887,62
Canoas	2012	- 54.669.243,87	67.352.918,72
	2013	46.659.626,64	-63.594.410,32
	2014	51.428.959,09	- 9.763.459,40
	2015	115.440.393,18	-38.890.703,62

Fonte: Portal da transparência

Como se observa o resultado nominal dos entes analisados, no quarto quadro, demonstra-se a necessidade de financiamento do setor público, descontando-se os efeitos inflacionários sobre a evolução nominal dos passivos e ativos. Alguns efeitos impactantes no resultado nominal correspondem à diferença entre conceitos de caixa e de competência na apropriação de juros da dívida externa e ajuste de paridade de cestas de moedas constantes na contratação de financiamentos externos nos municípios de Novo Hamburgo e Canoas. Porém, no município de São Leopoldo a dependência financeira de capitais de terceiros é menor, pois o ente possui seu endividamento focado em parcelamentos de tributos e contribuições previdenciária e social. Para manter uma homogeneidade nos registros contábeis indica-se efetuar os lançamentos de juros e encargos pró-rata, à medida que forem devidos. Segundo Castro (2011, p. 219), se o resultado for deficitário, as despesas são maiores que as receitas. “Acima da linha, leva em consideração o impacto no patrimônio, abaixo da linha evita que a redução do endividamento por venda de ativos venha a ser confundida com resultado de economia do governo”.

Sob o ponto de vista do resultado primário, verifica-se que nos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo as receitas próprias e recebidas por transferências sobrepõem as despesas primárias ao longo do tempo. Assim, tais entes possuem capacidade financeira de recursos próprios para quitar a dívida pública contraída. Contudo, nota-se que no município de Canoas há dependência financeira de recursos de terceiros. Segundo Castro (2011, p. 215), o resultado primário positivo “[...] contribui para reduzir as taxas de juros do mercado, porque se entende que os encargos da dívida podem ser pagos”. É importante para a sinalização do “Risco Brasil” ou “Risco País”.

Contrapondo os enfoques estudados anteriormente, serão analisados outros impactos do endividamento público no processo de tomada de decisão. Para isso elaborou-se o quadro cinco apresentando os principais eventos, causas e reflexos dos processos operacionais no endividamento público:

Quadro 5 – Eventos, Causas e Reflexos do Endividamento Público		
EVENTO	CAUSA	CONSEQUENCIA
Licitação	Burocracia	Atrasos na execução de obras públicas
Condições de gerenciamento	Equipe capacitada	Rotatividade de profissionais e perda da capacitação em temas de aquisições de bens.
Deficiência de articulações entre secretarias	Dificuldades na formalização de entendimentos entre órgãos. Estudos do patrimônio histórico, licenças ambientais e autorizações de órgãos fiscalizadores.	Atrasos de execução de obras.
Inexistência de estudos e projetos básicos e executivos.	Erro de execução de projeto com aporte de contrapartida.	Inviabilização da execução de projeto urbanístico proposto na fase de preparação.
Plano de Gestão Ambiental e Social	Não implantação dos planos de gestão ambiental e social.	Gera riscos para os bancos, pois são financiadores das obras públicas.
Descumprimento das obrigações contratuais e políticas.	Riscos de não conformidade.	Pode provocar o cancelamento parcial ou total de contrato.

Fonte: Elaborado pela autora.

Face ao exposto, ao analisar o quadro cinco, no quesito referente à licitação, por se tratar de um processo formal e exigir uma série de documentos, deve-se reestruturar os processos de compras e contratação de serviços para que não inviabilize a captação de recursos de instituições financeiras nos prazos previstos, com penalidade de devolvê-los acrescidos de juros e correção monetária à origem de captação.

Nos quesitos de condições de gerenciamento e articulações entre secretarias, deve-se ter uma equipe capacitada que entenda do negócio, efetuar treinamentos de pessoas para aperfeiçoar os processos de decisão e inserir nos planos operativos e anuais

de compras o cronograma de ações e prazos de aplicação de recursos para não atrasar a execução de obras públicas.

Sob o aspecto de projetos básicos e executivos, devem-se realizar estudos elencando-se os objetivos, métodos, práticas e viabilização territorial, econômica e financeira da proposta inicial. Cabe ressaltar que a articulação institucional na tomada de decisões por parte do administrador público deve ser efetiva para a execução das políticas públicas definidas no plano de governo.

Em relação à gestão ambiental e social dos programas devem-se cumprir as legislações vigentes e as políticas dos bancos na solicitação de empréstimos e financiamentos. Para isso, são analisadas a proteção e fiscalização, educação ambiental e comunicação social, pesquisa, manejo e administração e gestão das políticas públicas. Ao se executar uma obra pública deve-se avaliar a reorganização de funcionamento das atividades exercidas, consistindo em modificações e interrupções de horário de funcionamento dos agentes locais, supervisão da obra e a mobilidade urbana.

Diante do exposto, sugerem-se soluções efetivas para reduzir as necessidades de captação de recursos de terceiros. Dentre elas, destacam-se:

- a) Realizar atualização cadastral dos contribuintes a partir da planta genérica de valores na cobrança de tributos de sua competência;
- b) Desburocratização de processos;
- c) Implantar sistemas de controle interno dos programas de governo;
- d) Implementar e executar o orçamento participativo;
- e) Acompanhar a execução das políticas públicas;
- f) Implantar custos no setor público.

Por fim, pode-se afirmar que, quanto maior for o controle do endividamento público e prevenção na apuração e cobrança dos créditos públicos, além de investimento em políticas públicas adequadas, conseqüentemente, menor será a necessidade de captação dos recursos de terceiros. Evidencia-se a importância da desburocratização dos processos a fim de evitar o desperdício dos recursos públicos. Assim, ressalta-se a importância da implantação de custos no setor público utilizada como ferramenta de gestão para avaliar o custo de oportunidade entre oferecer o serviço público ou terceirizá-lo a empresas privadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo demonstrar o endividamento público e sua influência na gestão municipal. Assim, no tocante ao modelo de gestão, ao administrador público sugiro ter como premissa básica foco na qualidade do gasto de modo assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, do bem-estar social e do fornecimento dos serviços públicos efetivos ao cidadão.

Apesar do cenário atual do país apresentando o quadro de recessão da economia devido à tendência da alta taxa de juros, queda de investimentos e a quebra de confiança estabelecida torna-se imprescindível o governo incentivar a retomada do aumento da produtividade por meio da redução da carga tributária.

A proposta para aperfeiçoar políticas públicas eficientes se dá pela inovação dos serviços ofertados a partir de novas tecnologias, análise setorial para investimentos, acompanhamento do crescimento vegetativo da dívida pública e qualificação técnica de servidores.

Nesse contexto, o presente trabalho não teve como objetivo esgotar o tema abordado, apenas recomendar a criação de mecanismos de respostas rápidas na tomada de decisões para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Uma sugestão seria uma análise gerencial computando receitas arrecadadas, despesas empenhadas e liquidadas divididas em manutenção e custeio e por tipo de serviço prestado, análise dos restos a pagar, dos créditos adicionais e suplementares, da dívida pública e o nicho de mercado que se deseja fomentar para geração de emprego, renda e consumo. Diante disso, sugere-se viabilizar políticas públicas por meio da implantação dos custos, do orçamento participativo, transparente e eficiente verificando o custo de oportunidade entre oferecer o serviço ao cidadão ou terceirizá-lo a empresas privadas. E, futuramente, pode-se aprofundar a análise do endividamento público a um nível mais avançado, por meio da aplicação de outros indicadores para melhor detalhar e enriquecer as conclusões referentes ao endividamento público e sua influência na gestão municipal relacionada à eficiência, eficácia e economicidade dos atos públicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas normas Brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

BEUREN, I. M. et.al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL, Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências**. In: Presidência da República da Casa Civil. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm> acesso em 28 de set. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> acesso em 28 set. 2016.

_____. Emenda Constitucional 62, de 10 de dezembro de 2009. **Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm acesso em 28 set. 2016.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal, de 05 de maio de 2000. In: Secretaria do Tesouro Nacional. **Dispõe sobre os limites de endividamento público**. Disponível em:<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal> acesso em 28 set. 2016.

_____. 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: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>> acesso em 28 set. 2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2015**. 6. ed., 2014. Disponível em:< <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>> acesso em 28 set. 2016.

_____. Senado Federal, Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, e alterações trazidas pela Resolução nº 05/2002, que **dispõem sobre os limites globais para o**

montante da dívida pública consolidada e mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>> acesso em 28 set. 2016.

_____. Senado Federal, Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001. **Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>, com alterações 03/2002. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234495>> acesso em 28 set. 2016.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público:** integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

KOHAMA, Heilio. **Balanços públicos, teoria e prática.** 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

_____. **Contabilidade pública, teoria e prática: contem a aplicação prática dos conceitos teóricos, legais e principais dispositivos que compõem as normas gerais de contabilidade aplicadas ao setor público.** 13. Ed., São Paulo: Atlas S.A., 2013.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária:** teorias e questões. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, SP: Método, 2012.

QUINTANA, A. et al. **Contabilidade pública: de acordo com as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo, Atlas S.A., 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006.

TRIVINOS, Augusto N.S **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.