

# Formação de um perfil da dívida municipal brasileira com base em informações da Contabilidade Pública

**Orion Augusto Platt Neto**

Contador, Mestre em Gestão de Negócios e Doutor em Inteligência Organizacional, pela Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e professor da Associação de Ensino de Santa Catarina (ASSESC).  
orionplatt@yahoo.com.br

**Flávio da Cruz**

Contador, auditor, Mestre em Administração Pública, professor e pesquisador de Contabilidade e Finanças Públicas do Departamento de Ciências Contábeis da UFSC e da FEPESE – Fundação de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicas e FESAG – Fundação de Ensino Superior de Administração e Gerência.  
flacruz9@ativanet.com.br

**Sandra Rolim Ensslin**

Contadora, professora da UFSC, Mestre e Doutora em Engenharia de Produção e pesquisadora de Avaliação de Desempenho, Metodologia Multicritério em Apoio à Decisão e Capital Intelectual.  
E-mail: senssln@mbox1.ufsc.br.

## Resumo

*O objetivo deste artigo é traçar um perfil do cenário da dívida municipal no Brasil, evidenciá-lo e contextualizá-lo com a expressividade da dívida nas demais esferas de governo, com base nas contas públicas brasileiras. Esta pesquisa aplicada, de natureza tanto qualitativa quanto quantitativa, apresenta caráter exploratório. O âmbito da pesquisa abrange todas as esferas de governo, com enfoque na municipal. O período abrangido foi entre os anos de 1998 e 2003. Foram consultadas as bases de dados da*

*Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Central do Brasil (BACEN). O governo federal, ao final de 2005, respondia por 66% da dívida líquida do setor público, o que equivale a R\$ 664 bilhões, enquanto os municípios representam menos de 5%, com R\$ 44 bilhões em dívidas líquidas. Os resultados obtidos a partir da análise da evolução do perfil das finanças municipais, da amostra de 3.215 municípios, traçado a partir de cada grupo populacional, possibilitou captar as diversidades fiscais, de forma a associá-las à heterogeneidade contida na estrutura sócio-econômica brasileira. Todavia, os indicadores gerais de dívida não permitem que sejam percebidas as duas realidades dominantes nos municípios brasileiros: alguns poucos municípios com endividamento significativo e a grande maioria praticamente sem dívidas. Cabe ressaltar que o endividamento relativamente baixo da maior parcela dos municípios brasileiros guarda consigo o potencial de ampliação, visto que os limites legais do Senado estão "folgados" para a maioria deles. Com o aumento da dívida, pesam as despesas com juros e encargos, num cenário de juros elevados.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Dívida pública. Municípios. Finanças públicas.

## **Abstract**

*The aim of this article is to trace a profile of the scenario of the municipal debt in Brazil, made it evident and contextualize it with regard to the expressivity of the debt in the other spheres of the Brazilian government, on the basis of the Brazilian public accounts. This piece of applied research, both qualitative and quantitative, is of an exploratory nature. Its scope includes all spheres of the government, with special focus on the municipal level. The time span of five years covers the period between 1998 and 2003. Data were collect from the databases of "Secretaria do Tesouro Nacional (STN)" and "Banco Central do Brasil (BACEN)". At the end of 2005, the Federal Government was responsible for 66% of the net debt of the public sector, which equals R\$ 664 billion, while the municipalities are responsible for less than 5%, with R\$ 44 billion in net debts. The results obtained from the analysis of the evolution of the profile of the municipal finances, from the sampling of 3.215 municipalities, made it possible to capture the fiscal diversities associating them to the heterogeneity contained in the Brazilian socio-economic structure. However, general indicators of the debt do not allow for the perception of two dominant realities in the Brazilian municipalities: the existence of some few municipalities with significant debt and of a great majority of virtually debtless municipalities. It is worth mentioning that the relatively low municipal debt of the greater part of the Brazilian municipalities can be potentially increased in view of the fact that the Senate legal limits are not strict as regards most of them. Debt increase entails an increase in expenses with interests and financial commitments, particularly in a high interest context.*

**KEYWORDS:** Public debt. Municipalities. Public financ

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a dívida pública brasileira, que, juntamente com os bens e os direitos, constitui elemento do patrimônio das entidades públicas. Trata-se de um elemento patrimonial de destaque no estudo da contabilidade e das finanças públicas, visto que é considerado um dos ramos de estudo da Ciência das Finanças.

A expressividade da dívida pública brasileira tem trazido repercussões orçamentárias e gerenciais sérias em todas as esferas de governo, predominantemente em âmbito federal, visto que as despesas com o serviço da dívida constituem um dos maiores itens dos gastos públicos.

Segundo dados do Banco Central do Brasil (BACEN), em 2005 a dívida líquida do setor público atingiu R\$ 1 trilhão, o que representa 51,6% do PIB. De acordo com a Secretaria do Tesouro (STN), os passivos acumulados dos municípios brasileiros ultrapassaram R\$ 63 bilhões de reais ao final do ano de 2003.

No âmbito da esfera de governo municipal, a regulamentação estabelecida após a Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio de resoluções do Senado Federal, definiu um conjunto de limites e condições à gestão fiscal. Em parte, isto ocorreu face o risco potencial de insustentabilidade econômico-financeira de alguns municípios, diante do crescimento da dívida pública.

O objetivo deste artigo é traçar um perfil do cenário da dívida municipal no Brasil, evidenciá-lo e contextualizá-lo com a expressividade da dívida nas demais esferas de governo, com base nas contas públicas brasileiras.

Esta pesquisa aplicada, de natureza tanto qualitativa quanto quantitativa, apresenta caráter exploratório. O âmbito da pesquisa abrange todas as esferas de governo, com enfoque na municipal. O estudo abrange o período entre os anos de 1998 e 2003. Destaca-se que a

desatualização dos elementos deve-se à ausência de divulgação de dados consolidados para períodos posteriores aos apresentados, até o fechamento deste artigo, no início de 2006. Foram consultadas as bases de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Central do Brasil (BACEN).

A análise da evolução do perfil das finanças municipais, de uma amostra de 3.215 municípios, traçado a partir de cada grupo populacional, possibilita captar as diversidades fiscais, de forma a associá-las à heterogeneidade contida na estrutura sócio-econômica brasileira.

Destaca-se que a existência de numerosas exigências legais sobre as formas de utilização dos recursos públicos, com limites e condições para a dívida pública e as operações de crédito, tornam o tema complexo, tanto para a população quanto para os gestores públicos.

Deste modo, o presente artigo justifica-se como contribuição da Ciência Contábil à compreensão da dinâmica patrimonial associada à dívida, diante das demandas de uma gestão fiscal austera, que permita o cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas governamentais.

## 2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES BÁSICOS RELACIONADOS À DÍVIDA

A noção popularizada de dívida consiste em assumir obrigação diante de favor previamente auferido. Também é notório que existe um ou mais responsáveis pela cobrança, bem como diferentes formas de pressionar o tomador, individual e institucionalmente.

Sá e Sá (1995, p.174) conceituam dívida como sendo o "fato patrimonial que representa o débito de financiamento ou de funcionamento; valor que a empresa tem a pagar a terceiros; valor que representa um crédito obtido por compra ou empréstimo".

O conceito supra é apropriado para empresas com fins lucrativos e precisa ser expandi-

do para outras entidades.

A dívida de um país pode inicialmente ser classificada em pública ou privada. Dívida pública é aquela contraída por pessoas jurídicas de direito público, tais como as administrações diretas e autárquicas da União, estados e municípios. A dívida privada é aquela adquirida por empresas e famílias, ou seja, organizações não estatais.

Outra classificação relevante para a dívida é a que a divide em interna e externa. Dívida interna é aquela que será paga em moeda nacional, enquanto a dívida externa deverá ser paga em moeda estrangeira.

Sanches (1997, p.87) traz um conceito mais abrangente sobre dívida:

*Dívida - compromisso financeiro assumido por uma pessoa física ou jurídica - de direito público ou privado - perante outra pessoa física ou jurídica. Tendo em conta que a sociedade capitalista estimula o consumo, visto como fator essencial para a manutenção da produção e geração de riquezas pelo sistema econômico, a antecipação de rendas futuras (através do endividamento) passou a ser uma forma de viabilizá-lo. No setor público a constituição de dívidas representa uma maneira de viabilizar empreendimentos que de outro modo somente seriam possíveis muitos anos mais tarde. Tal antecipação, quando relacionada à implantação de infra-estrutura, pode se constituir em importante instrumento de modernização do processo produtivo e de desenvolvimento econômico.*

Nota-se uma predileção em associar o endividamento como meio capaz de cobrir as fontes necessárias para recursos destinados ao ativo permanente.

Quanto à dívida pública, Sanches (1997, p.89-90) apresenta um conceito abrangente, considerando as motivações ou origens da mesma:

*Total acumulado dos déficits orçamentários das entidades públicas de um Gover-*

*no, expresso pelo somatório de compromissos derivados de operações de créditos e de outras formas de endividamento (leis, contratos, convênios, tratados etc.), estabelecidas no passado com vistas a atender necessidades públicas que de outra forma não poderiam ser providas em razão de orçamentos deficitários ao nível de resultados primários. Tais operações podem ser de curto ou de longo prazo.*

Este artigo trata da dívida pública dos municípios, tanto interna quanto externa, que é regulada legalmente, conforme apresentando a seguir.

As principais fontes legais que regulam a dívida pública e a realização de operações de crédito (endividamento), no Brasil, são: a) Constituição Federal: art. 52, incisos VI, VII, VIII e XI; e art. 163, inciso II; b) Lei nº 4.320/64: art. 3º, parágrafo único; art. 7º, §§2º e 3º; art. 92; e art. 98; c) Lei Complementar nº 101/00: art. 29 a 40 e d) Resoluções do Senado Federal nº 40/01 e nº 43/01.

Inicialmente, faz-se necessário estabelecer as definições legais para os termos utilizados, relativos à dívida e ao endividamento público. As seguintes definições constam das Resoluções nº 40/01 e nº 43/01 do Senado Federal:

Dívida pública consolidada:

*montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento. (art. 1º, § 1º, inciso III, da Res. n.º 43/01)*

Porém, a dívida consolidada, também chamada de dívida fundada, "não inclui as obri-

gações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes" (art. 1º, § 2º, da Res. nº 43/01). A Lei nº 4.320/64, em seu art. 98, assim define a dívida fundada: "compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos".

Como decorrência dos conceitos supra, cabe destacar algumas definições usuais que auxiliam no entendimento acerca da dívida pública:

- a) Dívida pública mobiliária: "dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios" (art. 1º, § 1º, inciso IV, da Res. nº 43/01).
- b) Dívida consolidada líquida (DCL): "dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros" (art. 1º, § 1º, inciso V, da Res. nº 43/01).
- c) Operações de crédito: os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros". (art. 3º da Res. nº 40/01)
- d) Receita corrente líquida (RCL): o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas dos itens constantes dos incisos I e II, e observações dos pa-

rágrafos 2º a 4º do art. 2º da Res. nº 40/01. Esta definição foi inserida por meio do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- e) Dívida fluante: compreende, de acordo com o art. 92 da Lei nº 4.320/64: os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; os serviços da dívida a pagar; os depósitos; e os débitos de tesouraria. Esta dívida é demonstrada no grupo Passivo Financeiro, do Balanço Patrimonial.
- f) Restos a pagar: a despesa empenhada e não paga até 31 de dezembro de cada ano será inscrita em restos a pagar (art. 36 da Lei nº 4.320/64). Os restos a pagar dividem-se em processados e não processados, conforme a passagem ou não pelo estágio de liquidação, previsto no art. 63: "a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito".
- g) Antecipação da receita orçamentária (ARO): são operações de crédito destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, devendo obrigatoriamente ser liquidada antes do encerramento do ano. Seu saldo como dívida é registrado na conta "débitos em tesouraria", do grupo Passivo Financeiro, no Balanço Patrimonial.

### 3 CENÁRIO DA DÍVIDA BRASILEIRA DO SETOR PÚBLICO

Quando discutida no plano popular, a composição da dívida do governo não costuma distinguir se esta é estadual, municipal ou federal. Trata-se de um conjunto de obrigações das pessoas jurídicas de direito público interno, do Estado, ou seja, da administração pública direta e indireta.

Todavia, o estudo científico do tema exige

que sejam feitas distinções político-administrativas que contemplem a organização e a estrutura governamental brasileira, definidas na Constituição Federal de 1988.

No ano de 2004, a dívida bruta do governo geral, que compreende as dívidas do governo federal, inclusive INSS, governos estaduais e municipais, totalizou R\$ 1,332 trilhões (BACEN, 2005a).

O Produto Interno Bruto (PIB) expressa estimativa do valor da produção, a preços de mercado, realizada dentro do território econômico do país.

A dívida líquida do setor público (DLSP) cresceu 51,7% entre 2001 e 2004, passando de R\$ 661 bilhões para R\$ 1,002 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 1. Todavia, a relação DLSP / PIB apresentou uma pequena redução, de 52,6% para 51,6%, após atingir 57,2% do PIB em 2003. A redução da relação DLSP / PIB deveu-se ao crescimento de 54,7% do PIB no período. Cabe lembrar que os valores não estão ajustados monetariamente.

O entendimento dos termos "setor público" e "governo geral" foi assim estabelecido pelo BACEN (2005b, p.121):

*Em função das peculiaridades histórico-institucionais do Brasil, o conceito de setor público utilizado para mensuração da dívida líquida e do déficit público é o de setor público não-financeiro mais Banco Central.*

*Considera-se como setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da Itaipu Binacional.*

*Incluem-se também no conceito de setor público não financeiro os fundos públicos que não possuem características de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais.*

*O Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional, além de ser o agente "arrecadador" do imposto inflacionário.*

*Para obtenção de indicadores mais próximos dos padrões internacionais, adota-se o conceito de governo geral, que abrange as administrações diretas federal, estaduais e municipais, bem como o sistema público de previdência social.*

A DLSP representa o saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), com o setor privado não-financeiro e com o resto do mundo (BACEN, 2005b). Nesta metodologia, excluem-se as dívidas mútuas, tais como as devidas por estados e municípios à União. Por saldo líquido, entende-se o balanceamento entre as dívidas, entre os créditos do setor público não-financeiro e o Banco Central.

Valores em R\$ milhões.

	2001	2002	2003	2004	2005	Varição acumulada
Dívida Líquida do Setor Público	660.867	881.108	913.145	956.994	1.002.485	51,7%
Produto Interno Bruto (PIB)	1.255.658	1.587.584	1.596.846	1.847.872	1.942.193	54,7%
Relação Dívida / PIB	52,6%	55,5%	57,2%	51,8%	51,6%	-1,9%

Fonte: Adaptado de BACEN (2005a) e BACEN (2006).

**TABELA 1:** Relação da dívida líquida do setor público com o PIB entre 2001 e 2005

A participação dos entes na composição da dívida líquida total está demonstrada na Ta-

bela 2, referente aos anos de 2004 e de 2005. Observa-se que o governo federal responde

por 66% da DLSP, o que equivale a R\$ 664 bilhões, no último ano, enquanto os municípios representam menos de 5%, com R\$ 44 bilhões em dívidas líquidas.

Os governos estaduais representaram 31%

da DLSP, com R\$ 305 bilhões. As empresas estatais, por sua vez, apresentaram saldo líquido negativo ao final de 2005, ou seja, as deduções apuradas são superiores às suas dívidas brutas.

Dívida líquida do setor público	Saldo 2004 (R\$ milhões)	Proporção	Saldo 2005 (R\$ milhões)	Proporção
Governo federal e BACEN	601.475	62,9%	664.224	66,26%
Governos estaduais	305.961	32,0%	305.714	30,50%
Governos municipais	45.098	4,7%	44.341	4,42%
Empresas estatais	4.460	0,5%	-11.794	-1,18%
Dívida Líquida Total	956.994	100,0%	1.002.485	100,00%

Fonte: Adaptado de BACEN (2005a) e BACEN (2006).

**TABELA 2:** Composição da dívida entre as esferas de governo e empresas em 2004 e 2005

Quanto à separação da dívida líquida do setor público entre interna e externa, observa-se, com o auxílio da Tabela 3, a predominância de dívidas internas: 95% contra 5%. Observa-se, ainda, que o governo federal é responsável por 93% da dívida externa do setor público e os municípios por cerca de 4%.

A dívida externa total dos municípios é de

R\$ 2,15 bilhões, enquanto a dívida interna é de R\$ 42,19 bilhões, gerando uma proporção de 95% contra 5%.

Como a dívida externa é aquela que deverá ser paga em moeda estrangeira (enquanto que a dívida interna será paga em moeda nacional), a primeira sofre diretamente as flutuações derivadas da variação cambial.

Divisão	Dívida líquida do setor público - 2005 (R\$ milhões)		
	Interna	Externa	Total
Governo federal e BACEN	617.431	46.794	664.224
Governos estaduais	292.734	12.979	305.714
Governos municipais	42.191	2.150	44.341
Empresas estatais	-171	-11.623	-11.794
Dívida Líquida Total	952.185	50.300	1.002.485

Fonte: Adaptado de BACEN (2006).

**TABELA 3:** Composição da dívida entre as esferas de governo e empresas dividida entre interna e externa em 2005

As taxas de juros praticadas no mercado brasileiro, em função da política econômica de contenção da inflação, estão entre as maio-

res do mundo. Tal fato encarece a captação de recursos pelo Estado, inibindo o financiamento de investimentos, estimuladores do de-

envolvimento sócio-econômico.

O endividamento do setor público brasileiro, que já ultrapassou metade do PIB, fez ainda aumentarem as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, reduzindo o potencial de transferências intergovernamentais e de investimentos sociais. A dotação orçamentária para juros e encargos da dívida referente ao ano de 2005 foi de R\$ 110 bilhões e em 2006 está em R\$ 180 bilhões, apenas no governo federal (STN, 2005). Estas despesas, juntamente com as amortizações, compõem o chamado "serviço da dívida". "Servir a dívida" é amortizar o principal e pagar os juros e encargos associados.

#### 4 PERFIL E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS

Segue uma apresentação do perfil e da evolução das finanças municipais brasileiras, no período de 1998 a 2003. Os dados têm origem na Secretaria do Tesouro Nacional (SNT, 2005). Destaca-se que a desatualização dos dados deve-se à ausência de divulgação de elementos consolidados para períodos posteriores aos apresentados, até o fechamento deste artigo, no início de 2006.

A amostra total foi de 3.215 municípios, categorizados em quatro grupos de faixas populacionais, conforme apresentado na tabela a seguir.

Faixas populacionais		Número de municípios 1998 a 2003
Grupo 1	População > 1.000.000	12
Grupo 2	1.000.000 > população > 300.000	38
Grupo 3	300.000 > população > 50.000	317
Grupo 4	População < 50.000	2.848
<b>Total</b>		<b>3.215</b>

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 4:** Municípios de acordo com os grupos de faixa populacional

Com base na Tabela 4 e na Ilustração 1, observa-se que no ano de 2003, 88,6% dos municípios estavam com uma população inferior a 50 mil habitantes. Deste modo, o Brasil apresenta uma predominância de municípios de

pequeno porte.

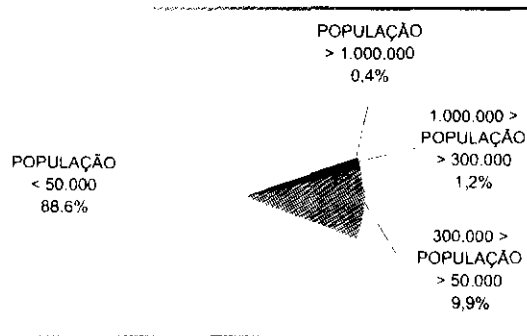
Entre os municípios mais populosos, com mais de 1 milhão de habitantes, compuseram a amostra da STN doze dos treze listados no Quadro 1.

Municípios	População total	Municípios	População total		
1	São Paulo (SP)	10.434.252	8	Recife (PE)	1.422.905
2	Rio de Janeiro (RJ)	5.857.904	9	Manaus (AM)	1.405.835
3	Salvador (BA)	2.443.107	10	Porto Alegre (RS)	1.360.590
4	Belo Horizonte (MG)	2.238.526	11	Belém (PA)	1.280.614
5	Fortaleza (CE)	2.141.402	12	Goiânia (GO)	1.093.007
6	Brasília (DF)	2.051.146	13	Guarulhos (SP)	1.072.717
7	Curitiba (PR)	1.587.315			

Fonte: SEDU (2002) e IBGE (2000).

**QUADRO 1:** Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes em 2000





**ILUSTRAÇÃO 1:** Composição dos municípios de acordo com as faixas populacionais em 2003

Fonte: Tabela 4

#### 4.1 Receitas, despesas e resultado orçamentário

Na Tabela 5, estão apresentadas as somas

das principais receitas e despesas da amostra de 3.215 municípios, entre os anos de 1998 e 2003. Os valores estão ajustados monetariamente pelo IGP-DI.

As receitas estão divididas nos grupos de receitas próprias e receitas de transferências, que compõem a receita bruta. Um fato a destacar é que, com base no ajuste monetário, as receitas brutas dos municípios sofreram uma redução entre 1998 e 2003, passando de R\$ 97,4 bilhões para R\$ 91,6 bilhões.

As despesas não financeiras também sofreram redução, de R\$ 98,7 bilhões em 1998, para R\$ 92,2 bilhões em 2003.

O resultado primário dos municípios, como diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, apresentou déficit apenas nos anos extremos da série, ou seja, 1998 e 2003.

R\$ milhões a preços de 2003 (IGP-DI)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>1 RECEITA BRUTA = RECEITA LÍQUIDA</b>	<b>97.433</b>	<b>97.117</b>	<b>99.593</b>	<b>101.368</b>	<b>102.586</b>	<b>91.568</b>
RECEITAS DE ARRECAÇÃO PRÓPRIA	33.985	33.065	33.119	33.269	34.850	32.426
IPTU	7.222	7.944	7.425	7.444	7.623	7.206
ISS	9.601	8.754	8.980	9.329	9.129	8.455
OUTRAS	17.162	16.366	16.715	16.496	18.098	16.765
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	63.447	64.053	66.475	68.099	67.736	59.142
FPM	14.421	14.694	14.125	15.285	14.616	12.510
IRRF	1.691	1.605	1.816	1.996	1.897	1.878
LC 87/96	557	1.130	947	816	940	647
ICMS	22.447	22.347	23.500	24.414	21.380	19.806
IPVA	3.840	3.576	3.566	3.834	3.799	3.348
SUS	4.542	5.816	6.914	6.692	6.631	6.739
FUNDEF	5.630	6.584	7.141	7.374	9.062	8.655
SALÁRIO EDUCAÇÃO	236	296	398	468	871	899
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	3.139	2.000	2.430	1.671	3.277	1.163
OUTRAS	6.943	6.006	5.637	5.550	5.262	3.496
<b>2 DESPESAS NÃO FINANCEIRAS</b>	<b>98.677</b>	<b>97.093</b>	<b>94.646</b>	<b>95.236</b>	<b>100.427</b>	<b>92.212</b>
PESSOAL	42.543	41.520	41.901	43.220	44.639	41.904
ATIVOS	32.757	31.444	31.206	31.705	32.330	30.255
INATIVOS E PENSIONISTAS	6.059	6.043	5.714	5.922	5.944	5.528
OUTRAS	3.728	4.032	4.980	5.593	6.365	6.121
OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	56.134	55.573	52.745	52.016	55.788	50.308
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	42.557	44.255	41.341	42.598	42.621	39.921
INVESTIMENTOS	11.778	9.421	10.048	8.406	12.490	9.714
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	1.799	1.897	1.356	1.012	677	674

<b>3 RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>(1.244)</b>	<b>24</b>	<b>4.947</b>	<b>6.132</b>	<b>2.158</b>	<b>(648)</b>
<b>4 SERVIÇO DA DÍVIDA LÍQUIDO</b>	<b>6.856</b>	<b>3.845</b>	<b>2.290</b>	<b>2.107</b>	<b>2.278</b>	<b>1.635</b>
JUROS	2.126	1.715	1.787	2.284	2.265	2.114
AMORTIZAÇÕES	5.532	2.768	1.410	1.759	1.952	1.811
(-) RECEITAS FINANCEIRAS	803	638	966	1.936	1.939	2.290
<b>5 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>8.100</b>	<b>3.821</b>	<b>(2.717)</b>	<b>(4.025)</b>	<b>120</b>	<b>2.279</b>
<b>6 FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>5.728</b>	<b>2.455</b>	<b>1.437</b>	<b>677</b>	<b>853</b>	<b>996</b>
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	5.120	2.044	1.073	565	720	820
ALIENAÇÃO DE ATIVOS	609	411	364	112	132	177
<b>7 ATÍPICO / DEFICIÊNCIA</b>	<b>2.371</b>	<b>1.366</b>	<b>(4.154)</b>	<b>(4.702)</b>	<b>(733)</b>	<b>1.283</b>

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 5:** Receitas, despesas e resultado orçamentário dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003

## 4.2 Ativos e passivos dos municípios

Na Tabela 6 estão sintetizados os ativos e os passivos da amostra de 3.215 municípios, com o ajuste monetário. Observa-se que os ativos dos municípios tiveram um crescimento de R\$ 126 para R\$ 174 bilhões, sendo compostos, em 2003, por 68% de ativos permanentes. A dívida ativa representa aproximadamente 35% do ativo dos municípios brasileiros em 2003. Destaca-se que nos ativos dos municípios não estão incluídas as ruas, praças e praias, entre outros bens de uso comum

do povo, em função de classificação legal aplicável nas entidades públicas estatais brasileiras.

No que tange aos passivos exigíveis, com valores igualmente ajustados monetariamente, observa-se uma redução de R\$ 26 para R\$ 13 bilhões, no passivo financeiro, e um crescimento de R\$ 48 para R\$ 63 bilhões, no passivo não financeiro. O passivo financeiro abrange restos a pagar e o passivo não financeiro é composto pela dívida consolidada interna e externa.

R\$ milhões a preços de 2003 (IGP-DI)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>ATIVO</b>	<b>125.670</b>	<b>131.282</b>	<b>145.538</b>	<b>160.324</b>	<b>158.439</b>	<b>174.217</b>
<b>ATIVO FINANCEIRO</b>	<b>8.146</b>	<b>7.804</b>	<b>6.982</b>	<b>13.008</b>	<b>12.188</b>	<b>11.938</b>
DISPONIBILIDADES	6.684	6.270	5.866	11.756	11.042	10.447
<b>ATIVO NÃO FINANCEIRO</b>	<b>96.600</b>	<b>101.440</b>	<b>99.392</b>	<b>105.740</b>	<b>102.638</b>	<b>118.955</b>
DÍVIDA ATIVA	37.358	38.073	42.827	47.385	48.928	61.117
PERMANENTE	55.472	59.412	52.675	53.365	49.288	50.038
<b>PASSIVO</b>	<b>125.670</b>	<b>131.284</b>	<b>145.538</b>	<b>160.324</b>	<b>158.439</b>	<b>174.217</b>
<b>PASSIVO FINANCEIRO</b>	<b>25.856</b>	<b>23.186</b>	<b>14.360</b>	<b>14.171</b>	<b>12.728</b>	<b>13.018</b>
RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	17.577	15.136	9.348	8.647	6.563	6.974
RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	4.285	4.555	1.861	3.049	3.404	3.127
<b>PASSIVO NÃO FINANCEIRO</b>	<b>48.337</b>	<b>50.411</b>	<b>57.086</b>	<b>59.805</b>	<b>61.383</b>	<b>63.125</b>
<b>DÍVIDA</b>	<b>35.299</b>	<b>37.099</b>	<b>40.187</b>	<b>41.462</b>	<b>42.872</b>	<b>43.380</b>
INTERNA	32.641	33.928	37.016	38.084	39.613	40.777
EXTERNA	2.658	3.170	3.170	3.378	3.258	2.603
<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>31.719</b>	<b>36.497</b>	<b>36.002</b>	<b>44.772</b>	<b>40.715</b>	<b>54.750</b>

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 6:** Ativos e passivos dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003

No que tange à dívida fundada ou consolidada, observa-se a predominância de dívida interna, ou seja, que será paga em moeda nacional, com 92% do total da dívida fundada em 1998 e 94% em 2003.

O patrimônio líquido, ou saldo patrimonial, cresceu de R\$ 32 para R\$ 55 bilhões. O grau de endividamento, obtido com a divisão dos passivos exigíveis pelo total do ativo, dimi-

nuiu de 75% para 69%. Deste modo, em 1998, para cada R\$ 100 de ativo, os municípios possuíam R\$ 75 de dívidas, enquanto que, em 2003, a dívida passou para R\$ 69.

#### 4.3 Dados e índices diversos

A Tabela 7 apresenta dados e índices diversos sobre as finanças dos municípios brasileiros. A seguir, destaca-se alguns:

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003
POPULAÇÃO (MIL)			121.388			
NÚMERO DE MUNICÍPIOS	3.215	3.215	3.215	3.215	3.215	3.215
RECEITA LÍQUIDA REAL (RLR)	88.020	85.282	86.387	89.128	88.434	78.035
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	93.466	93.591	96.288	99.683	98.000	88.394
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)	27.153	29.295	33.205	28.454	30.684	31.443
DESPESAS DE CAPITAL	19.109	14.087	12.814	11.177	15.119	12.199
DÍVIDA / RLR	0,40	0,44	0,47	0,47	0,48	0,56
DCL / RCL	0,29	0,31	0,34	0,29	0,31	0,36
SERVIÇO DA DÍVIDA / RLR (%)	8,70	5,26	3,70	4,54	4,77	5,03
SERVIÇO DA DÍVIDA / RCL (%)	8,19	4,79	3,32	4,06	4,30	4,44
SERVIÇO DA DÍVIDA LÍQUIDO / RLR (%)	7,79	4,51	2,58	2,36	2,58	2,09
SERVIÇO DA DÍVIDA LÍQUIDO / RCL (%)	7,33	4,11	2,32	2,11	2,32	1,85
PESSOAL / RCL (%)	45,52	44,36	43,52	43,36	45,55	47,41
INVESTIMENTOS / RLR (%)	13,38	11,05	11,63	9,43	14,12	12,45
OPERAÇÕES DE CRÉDITO/DESPESAS DE CAPITAL (%)	26,79	14,51	8,37	5,06	4,77	6,72

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 7:** Dados e índices das finanças dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003

A Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios, mediante ajuste monetário pelo IGP-DI, sofreu redução de R\$ 93 para R\$ 88 bilhões. A relação da Dívida Consolidada Líquida (DCL) com a RCL cresceu de 29% para 36%. Deste modo, em 1998, para cada R\$ 100 de RCL, os municípios possuíam R\$ 29 de DCL. Em 2003, esse valor passou para R\$ 36 de DCL, para cada R\$ 100 de RCL. Na média, estes valores estão bem abaixo dos limites do Senado Federal, que estabelece um máximo de 120% da RCL para o montante da DCL.

A relação entre as despesas com pessoal e a RCL cresceu de 45% em 1998 para 47% em 2003. Isto demonstra estabilidade na relação

entre as variáveis e também a redução monetária nas despesas com pessoal, visto que a RCL também se reduziu, no período analisado.

## 5 PERFIL E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL

### 5.1 Dívida dos municípios conforme faixas populacionais

Na Tabela 8, estão apresentados dados da dívida consolidada, não ajustada, da amostra já mencionada de 3.215 municípios.

Observa-se que houve um crescimento de 143% das dívidas entre 1998 e 2003. Um gru-

po de 12 municípios, com população acima de 1 milhão de habitantes, concentrou uma média de 80% da dívida consolidada dos municípios, conforme apresentado na Ilustra-

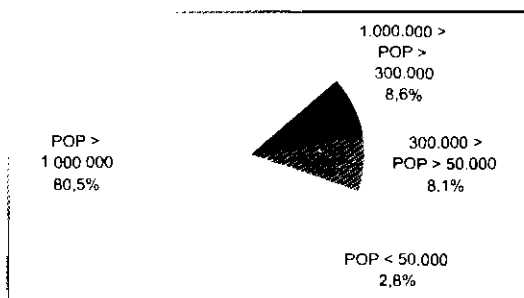
ção 2.

A média da dívida para cada município cresceu de R\$ 5,5 milhões em 1998 para R\$ 13,5 milhões em 2003.

Dívida consolidada		1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média
R\$ milhões	Total	17.831	22.485	26.744	30.462	39.817	43.380	
	POP > 1.000.000	14.131	18.061	21.376	24.368	32.340	35.526	
	1.000.000 > POP > 300.000	1.424	1.723	2.343	2.650	3.808	3.813	
	300.000 > POP > 50.000	1.536	1.792	2.347	2.686	2.896	3.223	
	POP < 50.000	740	908	678	758	773	819	
% Rec. bruta	Total	35,7	40,5	41,3	41,9	47,7	47,4	42,4
	POP > 1.000.000	84,2	97,7	99,7	104,0	124,0	122,6	105,4
	1.000.000 > POP > 300.000	18,1	19,3	23,0	23,3	30,1	27,1	23,5
	300.000 > POP > 50.000	12,0	12,6	13,9	13,9	12,8	12,8	13,0
	POP < 50.000	5,9	6,6	4,2	4,1	3,5	3,5	4,6
Part. % total	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	POP > 1.000.000	79,2	80,3	79,9	80,0	81,2	81,9	80,4
	1.000.000 > POP > 300.000	8,0	7,7	8,8	8,7	9,6	8,8	8,6
	300.000 > POP > 50.000	8,6	8,0	8,8	8,8	7,3	7,4	8,1
	POP < 50.000	4,1	4,0	2,5	2,5	1,9	1,9	2,8
Variação % acum.	Total		26,1	50,0	70,8	123,3	143,3	
	POP > 1.000.000		27,8	51,3	72,4	128,9	151,4	
	1.000.000 > POP > 300.000		21,0	64,5	86,1	167,4	167,7	
	300.000 > POP > 50.000		16,6	52,8	74,8	88,5	109,8	
	POP < 50.000		22,8	(8,3)	2,5	4,4	10,6	

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 8:** Dívida consolidada dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003



**ILUSTRAÇÃO 2:** Dívida dos municípios de acordo com as faixas populacionais - Média 1998 a 2003

Fonte: Tabela 8

A dívida interna prevalece na dívida consolidada dos municípios, representando 94% contra 6% da dívida externa em 2003.

Outro fato relevante a destacar é que os 12 municípios com mais de 1 milhão de habitantes concentraram uma média de 93,5% das dívidas externas dos municípios, devendo 2,6 bilhões. Enquanto isso, os 2.848 municípios com menos 50 mil habitantes (88,6% do total) devem juntos apenas R\$ 22, ou 0,8% do total da dívida externa dos municípios.

De acordo com os mesmos dados da STN (2005), a dívida externa dos municípios teve

um crescimento de 125%, entre 1998 e 2002, fechando 2003 com 94% acumulado.

## 5.2 Operações de crédito

Os valores assumidos em novas dívidas pelos municípios, nas formas de operações de crédito, estão demonstrados na Tabela 9. Observa-se que as receitas de operações de crédito,

sem ajuste inflacionário, diminuíram de R\$ 2,6 bilhões em 1998 para 820 milhões em 2003. Isto representa uma queda acumulada de 68,8%, nos seis anos.

Observa-se, ainda, que os 12 municípios do grupo mais populoso foram responsáveis por uma média de 70% das operações de créditos, entre os anos acima citados.

Receitas de operações de crédito		1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média
R\$ milhões	Total	2.628	1.168	697	405	587	820	
	POP > 1.000.000	2.346	898	396	253	383	553	
	1.000.000 > POP > 300.000	82	52	50	43	79	79	
	300.000 > POP > 50.000	102	128	141	77	94	125	
	POP < 50.000	98	90	110	32	31	63	
% Rec. bruta	Total	5,3	2,1	1,1	0,6	0,7	0,9	1,8
	POP > 1.000.000	14,0	4,9	1,8	1,1	1,5	1,9	4,2
	1.000.000 > POP > 300.000	1,0	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6
	300.000 > POP > 50.000	0,8	0,9	0,8	0,4	0,4	0,5	0,6
	POP < 50.000	0,8	0,6	0,7	0,2	0,1	0,3	0,4
Part. % total	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	POP > 1.000.000	89,3	76,9	56,8	62,3	65,3	67,4	69,7
	1.000.000 > POP > 300.000	3,1	4,4	7,2	10,6	13,4	9,6	8,1
	300.000 > POP > 50.000	3,9	11,0	20,2	19,1	16,0	15,3	14,2
	POP < 50.000	3,7	7,7	15,8	8,0	5,3	7,7	8,0
Variação % acum.	Total		(55,6)	(73,5)	(84,6)	(77,7)	(68,8)	
	POP > 1.000.000		(61,7)	(83,1)	(89,2)	(83,7)	(76,4)	
	1.000.000 > POP > 300.000		(37,2)	(38,6)	(47,5)	(4,6)	(4,2)	
	300.000 > POP > 50.000		26,5	38,3	(23,8)	(7,7)	23,1	
	POP < 50.000		(8,2)	12,1	(67,1)	(68,0)	(35,7)	

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 9:** Operações de crédito dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003

As receitas de operações de crédito representaram em média 1,8% da receita total de todos os municípios, no período de 1998 a 2003. Entre os municípios mais populosos, a média ficou em 4,2% da receita bruta. Já entre os municípios menos populosos (< 50 mil habitantes), as operações representaram em média 0,4% da receita bruta.

## 5.3 Despesas com juros, encargos e amortizações

Na Tabela 10, observa-se a evolução das despesas do serviço da dívida da amostra de 3.215 municípios brasileiros, entre os anos de 1998 e 2003, sem ajuste monetário pela inflação.

Serviço da dívida é o conjunto de despesas

relacionadas à existência de dívidas, que envolvem juros, encargos e amortização do principal.

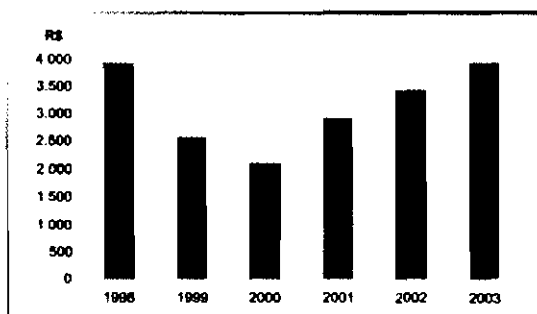
Observa-se que, da mesma forma que o

total, o serviço da dívida está concentrado nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes, com uma média de 59,3% do gasto total nos seis anos de acompanhamento.

Serviço da dívida (bruto)		1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média
R\$ milhões	Total	3.931	2.562	2.078	2.901	3.434	3.925	
	POP > 1.000.000	2.865	1.454	1.117	1.685	1.943	2.256	
	1.000.000 > POP > 300.000	352	338	273	324	398	440	
	300.000 > POP > 50.000	436	447	383	517	656	735	
	POP < 50.000	279	322	305	375	438	494	
% Rec. bruta	Total	7,9	4,6	3,2	4,0	4,1	4,3	4,7
	POP > 1.000.000	17,1	7,9	5,2	7,2	7,5	7,8	8,8
	1.000.000 > POP > 300.000	4,5	3,8	2,7	2,9	3,1	3,1	3,3
	300.000 > POP > 50.000	3,4	3,1	2,3	2,7	2,9	2,9	2,9
	POP < 50.000	2,2	2,3	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
Part. % total	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	POP > 1.000.000	72,9	56,8	53,7	58,1	56,6	57,5	59,3
	1.000.000 > POP > 300.000	8,9	13,2	13,1	11,2	11,6	11,2	11,5
	300.000 > POP > 50.000	11,1	17,4	18,4	17,8	19,1	18,7	17,1
	POP < 50.000	7,1	12,6	14,7	12,9	12,8	12,6	12,1
Variação % acum.	Total		(34,8)	(47,1)	(26,2)	(12,6)	(0,2)	
	POP > 1.000.000		(49,2)	(61,0)	(41,2)	(32,2)	(21,3)	
	1.000.000 > POP > 300.000		(3,8)	(22,3)	(7,9)	13,0	25,0	
	300.000 > POP > 50.000		2,4	(12,2)	18,5	50,3	68,6	
	POP < 50.000		15,8	9,6	34,8	57,3	77,3	

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 10:** Despesas com amortização da dívida dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003



**ILUSTRAÇÃO 3:** Evolução das despesas com o serviço da dívida entre 1998 e 2003

Fonte: Tabela 10.

A variação das despesas com o serviço da dívida pode ser observada na Ilustração 3, que evidencia uma redução acentuada nos anos de 1999 e 2000, para posterior estabilização no patamar inicial.

Do total do serviço da dívida, 54% é composto por despesas com juros, que somam R\$ 2,1 bilhões, em 2003. Os restantes 46,1% são compostos por R\$ 1,8 bilhões de amortização da dívida, conforme demonstrado na Tabela 11.

Valores em R\$ milhões

Serviço da dívida		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Despesas com juros	Total	1.092	980	1.161	1.639	1.845	2.114
	POP > 1.000.000	603	595	819	1.245	1.388	1.606
	1.000.000 > POP > 300.000	230	166	159	171	209	224
	300.000 > POP > 50.000	191	149	129	163	185	220
	POP < 50.000	67	69	55	59	63	63
Despesas com amortizações	Total	2.840	1.582	917	1.262	1.590	1.811
	POP > 1.000.000	2.262	859	298	439	555	650
	1.000.000 > POP > 300.000	122	172	114	153	189	216
	300.000 > POP > 50.000	245	298	254	353	470	515
	POP < 50.000	211	253	250	316	375	431

Fonte: Adaptado de STN (2005).

**TABELA 11:** Despesas com juros e amortização da dívida dos municípios brasileiros entre 1998 e 2003

Diante destas constatações, ressalta-se, ainda, a pouca discussão sobre o uso consorciado da captação de recursos e outras táticas para fortalecimento do poder de barganha dos tomadores de capital de terceiros entre os municípios. Adicionalmente, verifica-se pouca discussão sobre as taxas adotadas no Brasil e as taxas de juros normais do mercado internacional, embora haja consciência de que o assunto permite manipulações comparativas.

Ainda a esse respeito, em determinados meios técnicos e políticos, predomina a impregnação ideológica e a aceitação passiva da crença que: "dívida não deve ser paga, mas sim administrada". Esta crença inibe a discussão de formas alternativas de renegociação, arbitragem internacional e auditoria, potencialmente mais benéficas.

## 6 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERFIL DAS FINANÇAS E DÍVIDAS MUNICIPAIS

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional

(STN, 2005, p.18), a análise da evolução do perfil das finanças municipais, da amostra de 3.215 municípios, traçado a partir de cada grupo populacional, permite captar "diversidades fiscais de forma a associá-las à heterogeneidade contida na estrutura sócio-econômica brasileira em contínua evolução".

Deste modo, a pesquisa identificou o peso dos diversos grupos de municípios, bem como sua evolução nos últimos anos, na composição de elementos das finanças públicas. Os dados fiscais sintetizados fornecem uma indicação parcial a este conjunto de questões.

A distribuição média da receita bruta entre 1998 e 2003, em relação aos grupos populacionais, demonstra que os municípios com mais de 1 milhão de habitantes retêm uma parcela proporcionalmente maior do que a população que eles comportam, indicando uma receita per capita maior do que a dos demais municípios. Isto é verificado com o auxílio da Tabela 12.

	Faixas de população	População de 2000	Receita bruta média 98-03
Grupo 1	Pop > 1.000.000	25,8%	32,5%
Grupo 2	1.000.000 > Pop > 300.000	16,4%	15,6%
Grupo 3	300.000 > Pop > 50.000	29,2%	26,4%
Grupo 4	Pop < 50.000	28,6%	25,4%

Fonte: STN (2005).

**TABELA 12:** Distribuição da população e da receita bruta segundo os grupos de municípios

Por outro lado, observa-se uma diminuição da participação da receita bruta dos Municípios do Grupo 1 e do Grupo 2, que foi reduzida de 49,3% para 47,0% do total, entre 1998 e 2003. Os municípios pequenos (Grupo 4), caracterizados pela dependência de transferências intergovernamentais, mantiveram uma participação estável ao longo do período.

Um fato relevante a destacar, no universo de 3.215 municípios, de acordo com dados da STN (2005), é que os 12 municípios mais populosos do país responderam em média por:

- a) 53,4% da receita de IPTU;
- b) 61,9% da receita de ISS;
- c) 45,0% das transferências de IPVA;
- d) 60,9% das despesas com inativos e pensionistas;
- e) 69,0% das despesas com juros;
- f) 45,3% das despesas com amortizações;
- g) 69,7% das receitas com operações de crédito;
- h) 49,9% das despesas com segurança pública;
- i) 64,8% do estoque de dívida ativa;
- j) 79,4% do estoque da dívida interna e
- k) 93,5% do estoque da dívida externa.

A dívida municipal passou de R\$ 17,8 bilhões em 1998 para R\$ 43,4 bilhões em 2003. Em relação à receita bruta, esses montantes representaram 35,7% e 47,4%, respectivamente. Segundo a STN (2005, p.29), os indicadores gerais de dívida não permitem que sejam per-

cebidas as duas realidades dominantes nos Municípios brasileiros: "existem, por um lado, alguns poucos Municípios que apresentam endividamento significativo e, por outro, a grande maioria que praticamente não têm dívida". Ainda, de acordo com STN (2005, p.30):

Isto pode ser observado quando são analisados os indicadores segmentados por faixas de população. Enquanto a dívida do Grupo 1 foi equivalente, em termos médios a 105,4% da receita bruta, a dos Grupos 2, 3 e 4 foi equivalente a, respectivamente, 23,5%, 13,0% e 4,6%. Sob outra perspectiva, cerca de 80% das dívidas dos Municípios considerados neste levantamento é de responsabilidade dos Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes. Note-se que uma fração significativa dos grandes Municípios encontra-se entre os aproximadamente 180 municípios que tiveram sua dívida refinanciada pela União ao amparo da Medida Provisória nº 2185-35/01, podendo usufruir do benefício de ter o serviço da dívida refinanciada limitado a 13% da receita líquida real.

Cabe ressaltar que o endividamento relativamente baixo da maior parcela dos municípios brasileiros guarda consigo o potencial de ampliação, visto que os limites legais do Senado estão "folgados" para a maioria dos municípios. Com o aumento da dívida, pesam as *despesas com juros e encargos, num cenário de juros elevados*.

Por outro lado, a dívida não é essencialmente "boa" nem "ruim", dependendo basicamente



das finalidades que motivam a sua assunção: descontrola o orçamento ou o financiamento de investimentos promotores do desenvolvimento social e econômico.

Portanto, a alocação dos recursos captados com o endividamento é tida como benéfica, pela visão tradicional da política fiscal, quando serve para financiar a infra-estrutura, as novas obras e iniciativas capazes de aquecer a economia.

Entretanto, a alocação dos recursos captados com o endividamento é tida como perversa, pela visão tradicional da política fiscal, quando serve para financiar os déficits orçamentários, cobrindo – apenas – frustração de receita orçamentária ou negligência na programação e/ou realização de despesa orçamentária.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o objetivo deste artigo, que foi traçar um perfil do cenário da dívida municipal no Brasil, evidenciá-lo e contextualizá-lo com a expressividade da dívida nas demais esferas de governo com base nas contas públicas, foi atingido.

Constatou-se que o governo federal, ao final de 2005, respondia por 65% da dívida líquida do setor público, o que equivale a R\$ 664 bilhões, enquanto os municípios representam menos de 5%, com R\$ 44 bilhões em dívidas líquidas. As dívidas internas predominam sobre as externas: 95% contra 5%.

A dívida externa total dos municípios é de R\$ 2,15 bilhões, enquanto a dívida interna é de R\$ 42,19 bilhões, gerando uma proporção de

95% contra 5% entre as mesmas. A análise da evolução do perfil das finanças municipais, da amostra de 3.215 municípios, traçada a partir de cada grupo populacional, possibilitou captar as diversidades fiscais de forma associadas à heterogeneidade contida na estrutura sócio-econômica brasileira.

Todavia, os indicadores gerais de dívida não permitem que sejam percebidas as duas realidades dominantes nos municípios brasileiros: alguns poucos municípios com endividamento significativo e a grande maioria, praticamente, sem dívidas.

Cabe ressaltar que o endividamento relativamente baixo da maior parcela dos municípios brasileiros guarda consigo o potencial de ampliação, visto que os limites legais do Senado estão “folgados” para a maioria dos municípios. Com o aumento da dívida, pesam as despesas com juros e encargos, num cenário de juros elevados.

Uma avaliação da dívida deve considerar as finalidades que motivam a sua assunção: descontrola o orçamento ou o financiamento de investimentos promotores do desenvolvimento social e econômico.

Por fim, face o desafio do tema, e no sentido de tornar referidas informações mais acessíveis e compreensíveis à população, recomenda-se a realização de pesquisas sobre a transparência das contas públicas. A este respeito, destaca-se o desenvolvimento da tese de doutorado de PLATT NETO (2005), que aborda a transparência da gestão da dívida pública municipal.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **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.

----- **Resolução do Senado Federal nº 40**, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da CF/88. Senado Federal.

----- **Resolução do Senado Federal 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. Senado Federal.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central**: relatório anual 2004. Vol. 40. Cap. 4 - Finanças Públicas. 229 p. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?BOLETIM2004>>. Acesso em: 20 jun 2005a.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central**: relatório anual 2005. Vol. 41. Cap. 4 - Finanças Públicas. 225 p. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?BOLETIM2004>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Finanças Públicas**: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira. 4. ed. 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?MANFINPUB>>. Acesso em: 23 jun. 2005b.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do setor público**. Economia. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 31 jan. 2002.

PLATT NETO, O.A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. Florianópolis, 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2005.

PETRI, Sérgio Murilo. **Modelo para apoiar a avaliação das abordagens de gestão de desempenho e sugerir aperfeiçoamentos: sob a ótica construtivista**. Florianópolis, 2005. 336 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2005.

SÁ, Antonio Lopes de; SÁ, Ana Maria Lopes de. **Dicionário de contabilidade**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1995. 488 p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997. 295 p.

SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Sistema nacional de indicadores urbanos (SNIU)**. Palácio do Planalto. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/sedu/>>. Acesso em: 03 jun. 2002.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Perfil e evolução das finanças municipais - 1998-2003**: versão preliminar não submetida à discussão prévia. Disponível em: <[http://http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/PEFM1998\\_2003.exe](http://http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/PEFM1998_2003.exe)>. Acesso em: 20 jun. 2005.