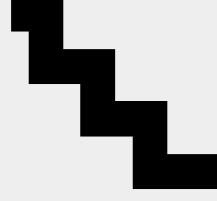


Dívida Pública no Orçamento

Seminário 10 - Orçamento Público (DEF0326)



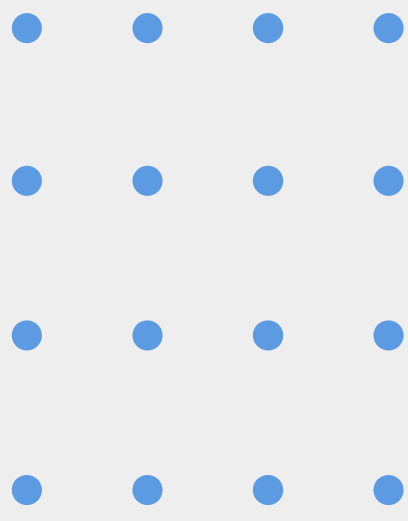


Seminário 10

Firas Bruno Fawakhiri de Freitas - NUSP 6805461

Lucas Hideaki Akamine - NUSP 10776832

Natércia Lins Paulo - NUSP 3132563



Índice



01

**Conceitos e
Classificações**

02

**Formas de
Constituição**

03

**Responsabilidade
Fiscal**

04

**Orçamento
Anticíclico**

05

**Dívida Pública e
Federalismo**



Conceitos e Classificações Relacionados à Dívida Pública

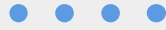
Conceito de Dívida Pública



Segundo Ricardo Lobo Torres, dívida pública abrange **somente os empréstimos que o governo capta no mercado financeiro**, seja ele interno ou externo.

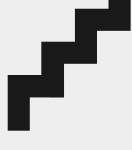
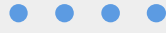
Esses empréstimos podem ser realizados através de:

- Contratos com bancos e instituições financeiras.
- Oferecimento de títulos públicos ao público em geral.



Conceito de Dívida Pública

- **Entradas Provisórias:** Recursos que o governo recebe, mas precisa devolver no futuro.
Exemplo: Depósitos, fianças, empréstimos.
- **Entradas Definitivas (Receitas):** Recursos que o governo recebe e incorpora ao seu patrimônio sem a obrigação de devolução. Exemplo: Impostos, taxas.
- **Empréstimo Público:** Uma entrada provisória
 - **Engana o caixa, mas não o patrimônio:** O empréstimo aumenta o dinheiro em caixa no presente, mas gera uma obrigação de pagamento futuro (dívida).
 - **Para cada crédito, um débito:** O valor do empréstimo entra como um crédito no caixa, mas simultaneamente gera um débito no passivo, representando a dívida.
- **Juros e Amortizações:** O governo paga juros pelo uso do dinheiro emprestado e precisa devolver o valor principal (amortização) ao final do prazo. O que acaba gerando um impacto.



Conceitos: Distinção entre Déficit e Dívida



Segundo ANDRADE (2011): origina-se do desequilíbrio entre receitas e despesas do Estado, levando à necessidade de financiamento.

Ênfase na distinção entre déficit (resultado fiscal negativo) e dívida (estoque das obrigações).

Problema: Muitas vezes, os termos "déficit" e "dívida" são usados como sinônimos, gerando confusão na compreensão da gestão das finanças públicas.



Conceitos: Distinção entre Déficit e Dívida

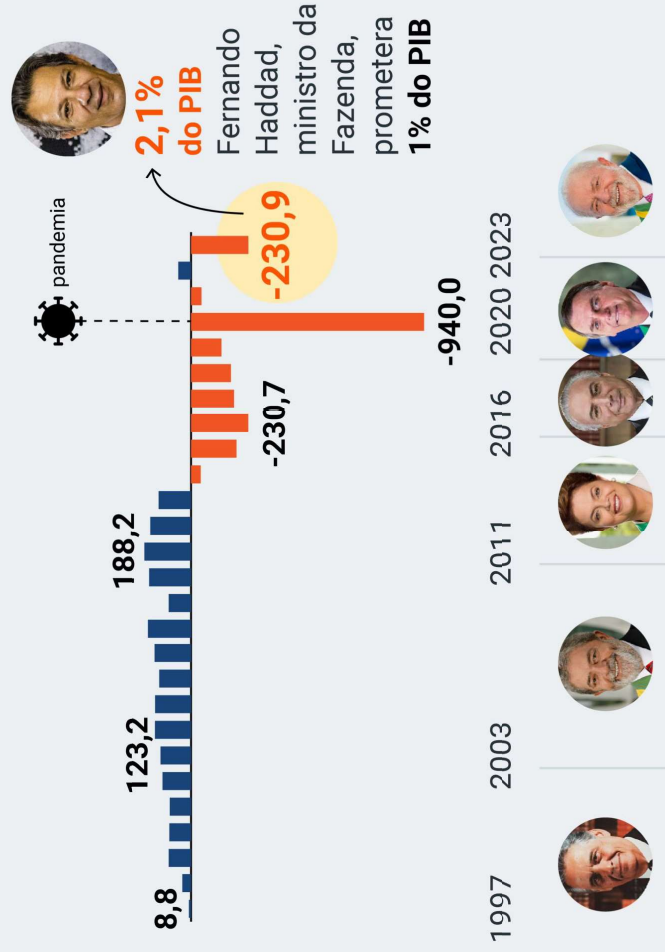


- **Déficit:** É um fluxo, uma situação momentânea. Ocorre quando, em um determinado período (geralmente um ano), as despesas do governo superam suas receitas.
 - Analogia: Imagine sua conta bancária. O déficit seria como gastar mais do que você ganha em um mês.
- **Dívida:** É um estoque, um acúmulo ao longo do tempo. Representa o total das obrigações financeiras do governo que ainda não foram pagas.
 - Analogia: Na sua conta bancária, a dívida seria o saldo negativo acumulado, o cheque especial que você precisa quitar.
- **Relação entre Déficit e Dívida:**
 - O déficit contribui para o aumento da dívida. Se o governo gasta mais do que arrecada continuamente, a dívida tende a crescer.
 - A dívida gera custos para o governo (juros, amortizações), que precisam ser pagos com recursos públicos.



CONTAS PÚBLICAS REGISTRAM O 2º PIOR ROMBO DA HISTÓRIA EM 2023

resultado primário do governo federal, em valores corrigidos pela inflação (em R\$ bilhões)



fonte: Tesouro Nacional

PODER
360
29.jan.2024

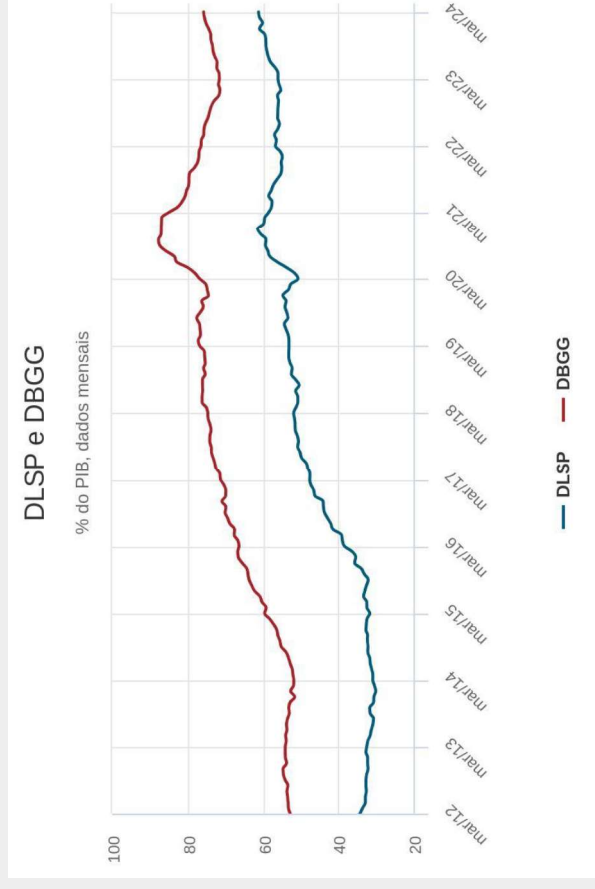


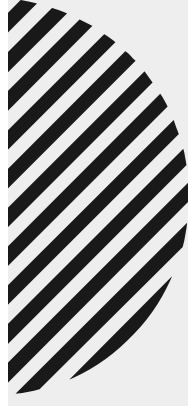
Fonte:

<https://www.poder360.com.br/economia/governo-lula-tem-deficit-de-r-2305-bi-em-2023-pior-desde-2020/>



Dívida Bruta (DBGG) é o total da dívida, interna e externa, dos principais entes do setor público.
Dívida Líquida (DLSP) é total das dívidas de todo o setor público MENOS os diversos créditos do governo (com destaque para as reservas internacionais).





RESUMO

Déficit: Gasto > Receita em um período.

Dívida: Acúmulo de obrigações do governo.

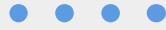


Classificações da Dívida Pública

Classificações: Dívida Pública Interna



- Obrigações financeiras que o governo brasileiro possui com credores residentes no Brasil.
- Emitida em moeda nacional (Real - R\$).
- **Atores Principais:**
 - **Tesouro Nacional:** Responsável pela gestão da dívida pública federal.
 - **Banco Central:** Influencia a dívida interna por meio da política monetária (taxa de juros).
 - **Investidores:** Adquirem títulos públicos buscando rentabilidade e segurança.
- **Impactos:**
 - **Custos com Juros:** Pagamentos de juros impactam as contas públicas e podem comprometer investimentos em áreas sociais.
 - **Influência na Economia:** A dívida interna pode afetar a taxa de juros e a inflação.
 - **Risco de "Rolagem":** O governo precisa constantemente emitir novos títulos para pagar os títulos que vencem, o que pode se tornar insustentável se a confiança dos investidores diminuir.



Classificações: Dívida Pública Externa

- Obrigações financeiras que o governo brasileiro possui com credores estrangeiros (governos, bancos, organismos internacionais, etc.).
- **Atores Principais:**
 - **Tesouro Nacional:** Responsável pela gestão da dívida externa federal.
 - **Organismos Internacionais:** FMI, Banco Mundial, etc.
 - **Governos e Investidores Estrangeiros:** Buscam rentabilidade e segurança em seus investimentos.
- **Impactos:**
 - **Vulnerabilidade Cambial:** Variações na taxa de câmbio podem aumentar o valor da dívida em moeda nacional.
 - **Risco de Fuga de Capitais:** Em momentos de crise internacional, investidores podem retirar seus recursos do país, impactando a economia.
 - **Dependência Externa:** Níveis elevados de dívida externa podem comprometer a autonomia do país nas suas decisões econômicas e políticas.

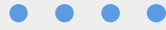


Classificações da Dívida Pública

- **A Lei de Responsabilidade Fiscal Adota:**

Dívida Pública Consolidada ou Fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação (**Inciso I, Art. 29**)

- Originada de leis, contratos, convênios ou tratados.
- Proveniente de operações de crédito (empréstimos).
- Prazo de pagamento superior a 12 meses.



Classificações da Dívida Pública

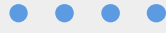
- **Art. 29, § 2º** Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.
- **Art. 29, § 3º** Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.
- **Art. 30, § 7º** Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.



Classificações da Dívida Pública



- **Art. 38 da LRF: Dívida Flutuante (Operações de Crédito por Antecipação):** possui prazo de amortização curto, inferior a doze meses (geralmente dentro do mesmo exercício financeiro da contratação), que é destinada a suprir insuficiências momentâneas de caixa.
 - Não pode ser realizada no último ano de mandato.

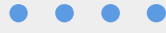


Classificações da Dívida Pública



- **A Lei de Responsabilidade Fiscal Adota:**

Dívida Pública Mobiliária: dívida pública representada por **títulos** emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estado e Municípios.



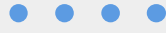
Classificações da Dívida Pública

- **A Lei de Responsabilidade Fiscal Adota:**

Operações de Crédito: compromisso financeiro que gera uma obrigação de pagamento.

Exemplos: empréstimos (mútuo), financiamentos, emissão de títulos, arrendamento mercantil (*leasing*).

LRF apresenta um rol exemplificativo (“*outras operações assemelhadas*”)

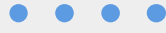


Classificações da Dívida Pública

- **A Lei de Responsabilidade Fiscal Adota:**

Concessão de Garantia: compromisso de um ente federativo de arcar com a dívida de outro, caso este não pague.

Refinanciamento da Dívida: Emissão de novos títulos para pagar títulos antigos que estão vencendo, para alongar o prazo de pagamento da dívida.

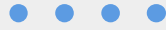


Formas de Constituição da Dívida Pública Interna e Externa

Como Realizar Operações de Crédito?

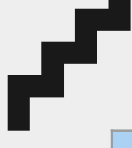


- **Enquadramento nos Limites:** O ente federativo precisa estar enquadrado nos limites de endividamento;
 - **Dívida Consolidada:** Senado fixa os limites, por meio de resoluções específicas; e
 - **Dívida Mobiliária:** Congresso Nacional, feita por meio de Lei Complementar.
- **Aprovação Prévia:** É necessário haver autorização legal prévia e expressa para a contratação da operação.

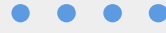


Como Realizar Operações de Crédito?

- **Interesse Público e Custo-Benefício:** Ente precisa demonstrar que a operação atende a um interesse público relevante e que apresenta a melhor relação custo-benefício em comparação a outras alternativas;
- **Limitação a Despesas de Capital** (Regra de Ouro): As operações de crédito não podem ser utilizadas para financiar despesas correntes, salvo em casos excepcionais com aprovação legislativa qualificada.
- **Submissão ao Ministério da Fazenda (exceto União):** Estados, DF e Municípios devem submeter suas propostas de contratação de operações de crédito ao Ministério da Fazenda;
- **Proibição de Financiamento entre Entes Federativos:** LRF proíbe que um ente federativo financie outro por meio de operações de crédito;
- **Vedações e Restrições Adicionais:** A LRF estabelece outras vedações e restrições, como a proibição de cláusulas de compensação automática em contratos de crédito externo e a limitação da contratação de operações de crédito por antecipação de receita.
-
-
-
-



Dívida	Iniciativa	Competência	CF/1988	LRF
Mobiliária Federal	Presidente e Congresso Nacional	Congresso Nacional	48, XIV	30, II
Mobiliária, Estados, municípios e DF	Senado	Senado	52, IX	
Consolidada Federal	Presidente	Senado	52, VI	30, I
Consolidada de Estados, DF, e municípios	Presidente	Senado	52, VI	30, I
Operação de Crédito (Todos)	Senado	Senado	52, VII	30, I



Formas de Constituição da Dívida Interna



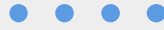
- **Emissão de Títulos Públicos:** Vendidos a investidores no mercado interno, como pessoas físicas, empresas, fundos de investimento e bancos.
- **Empréstimos de Instituições Financeiras Nacionais:** Bancos públicos e privados podem conceder empréstimos ao governo.
- **Assunção, Reconhecimento ou Confissão de Dívidas Internas:** O governo pode assumir dívidas com fornecedores, previdência social, etc.



Formas de Constituição da Dívida Externa



- **Emissão de Títulos no Mercado Internacional:** Captação de recursos de investidores estrangeiros.
- **Empréstimos de Organismos Internacionais:** Ex: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial.
- **Financiamentos de Governos Estrangeiros:** Acordos bilaterais que envolvem linhas de crédito.



Responsabilidade Fiscal

Dívida Pública e LRF (Lei Compl. 101/2000)



Relação entre Dívida Pública e LRF.

Adoção do método de **limitação do endividamento público por meio de normas jurídicas.**

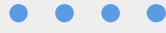
+

Constituição Federal:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas.

- **LRF:** “Objetivo manifesto é a obtenção de amplo equilíbrio das contas públicas, contudo não apenas do ponto de vista orçamentário, mas também do ponto de vista fiscal” (Francisco Rocha).



Contexto da LRF

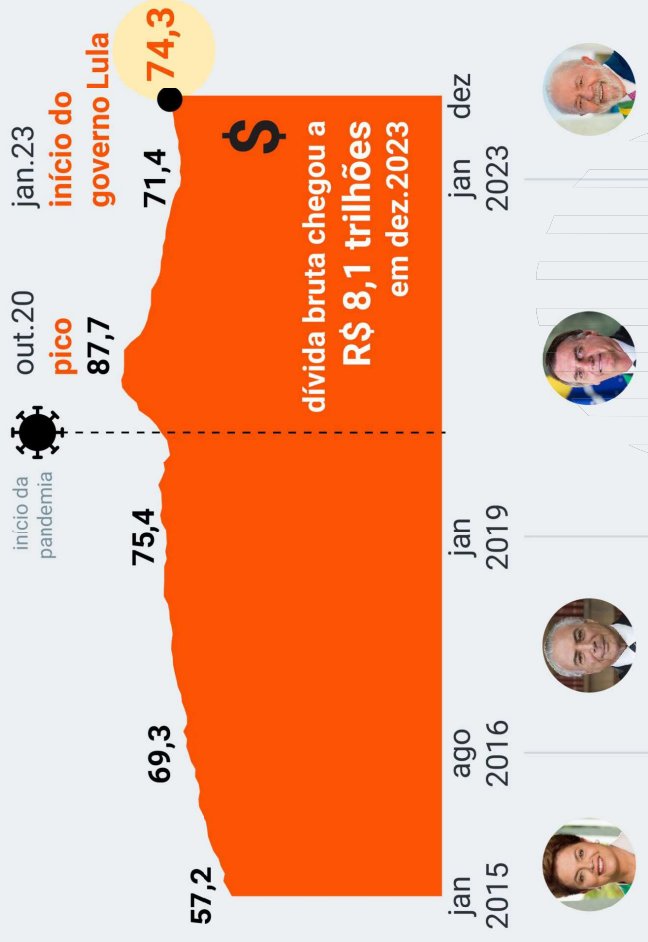
1999 - Brasil firma acordo com o FMI. Comprometimento de manter a dívida até **51% do PIB**.

2000 - Promulgação da LRF. Objetivo de racionalizar as contas públicas e **conter a dívida pública**, melhorando a credibilidade do País (cor investidores nacionais e estrangeiros).



DÍVIDA BRUTA SOBE PARA 74,3% DO PIB EM 2023

trajetória mensal da dívida pública (em % do PIB)



Responsabilidade Fiscal

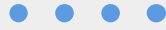


- Art. 1º, §1º, da LRF: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas de resultados** entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.
 - **Planejamento:** Estabelecer objetivos, ações, meios.
 - **Transparência:** Publicidade da gestão e prestação de contas.
 - **Cumprimento de Metas:** Prevenir riscos e corrigir equilíbrio.



Sujeição à LRF

- União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Respectivos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- Tribunal de Contas e Ministério Público;
- Respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.
 - Para ser empresa dependente, deve ser controlada (maioria com direito a voto do Poder Público). Das dependentes, excluem-se os casos de aumento de participação acionária.



Do Planejamento

- **Plano Plurianual:** Disposições Vetadas.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias:** Adiciona itens à previsão constitucional (§2º, art. 165) e prevê o Anexo de Metas Fiscais, de Riscos Fiscais e Objetivos da Política Monetária
Disponará sobre:
 - equilíbrio entre receitas e despesas
 - critérios e forma de limitação de empenho
 - normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos
 - demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas

Anexo de Metas Fiscais: Estabelecer metas anuais; demonstrar receitas, despesas e resultados; comparar resultados com os valores programadas e anteriores.

Anexo de Riscos Fiscais: Passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas

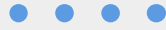
Anexo dos Objetivos da Política Monetária, Creditícia e Cambial: Apenas para União. Apresentar objetivos, parâmetros e projeções relacionados.
- **Lei Orçamentária Anual:** Adiciona itens à previsão constitucional.
- Demonstrativo de compatibilidade com o Anexo de Metas Fiscais; medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias; reserva de contingência; despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas; etc.
-
-

Execução orçamentária e cumprimento de metas

Verificado que a receita **poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado** estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira** (art. 9º).

Periodicidade: Bimestral.

Exceções à limitação de empenho e movimentação:
Despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias



Da Transparência

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, com ampla divulgação (art. 48):

- os planos;
- orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal;
- as versões simplificadas desses documentos.

Divulgação de informações quanto às (art. 48-A):

- despesas, informando o bem fornecido/serviço prestado, pessoa física/jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.
- receitas, inclusive referente a recursos extraordinários.



Do Controle de Despesas

Art. 17: Considera-se obrigatória de caráter continuado a **despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo** que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Art. 16: A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício + 2 seguintes;
- declaração da adequação orçamentária/financeira com a LOA, PPA e LDO.

Qualquer despesa/assunção de obrigação que não atenda os incisos acima, será **não autorizada, irregular e lesiva** ao patrimônio público.

-
-
-
-



Do Controle de Despesas com PESSOAL



Somatória de: vencimentos, vantagens, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas, pensões, gratificações, horas extras, vantagens pessoais, encargos sociais e contribuições para ativos, inativos, pensionistas, mandatos eletivos, cargos, funções, empregos, civis, militares, membros de Poder (art. 18).

Limitação quanto ao percentual da **receita corrente líquida** (art. 19):

- União: 50%.
- Estados: 60%.
- Municípios: 60%.
 - Exceções do §1º.

Limitação quanto à destinação (art. 20):

- Esfera Federal: Legislativo + TCU = 2,5%. Judiciário = 6%. Executivo = 40,9%. MP = 0,6%.
- Esfera Estadual: Legislativo + TCU = 3%. Judiciário = 6%. Executivo = 49%. MP = 2%.
- Esfera Municipal: Legislativo + TCU = 6%. Executivo = 54%.

Nulidades: Art. 21.



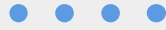
Conceito: Receita Corrente Líquida



O que é: Somatória de receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

Objetivo: **Distinção das receitas disponíveis daquelas que os Entes não têm autonomia/liquidez para gerenciar.**

Apuração: Somatória das receitas mensais dos mês + últimos 11 meses.



Dívida Pública na CF

Dos Limites da Dívida Pública/Operações de Crédito:

Cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República (Art. 48, CF)

- Montante da Dívida Mobiliária Federal

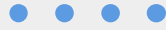
Cabe ao Senado (Art. 52, CF):

- fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
- estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Dívida Pública na LRF

Alteração nos limites das dívidas deve conter (Art. 30, §1º):

- demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;
- estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;
- razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;
- metodologia de apuração dos resultados primário e nominal



Dívida Pública na LRF

- Os limites são fixados em percentual da **Receita Corrente Líquida** para cada Esfera, a serem aplicados aos entes federativas de forma isonômica (art. 30, §3º).
- Apuração do montante da dívida consolidada com **periodicidade de 04 meses**, possibilitando correções a tempo, **sem engessar atividades ou aliviar o controle** (art. 30, §4º).
- Propostas de **manutenção/alteração de limites** e condições da dívida podem ser encaminhadas, no prazo de envio da LOA, pelo Presidente da República (art. 30, §5º)
- Revisão dos limites das dívidas em caso de **instabilidade econômica ou alterações políticas monetárias ou cambial**. Cabe ao Presidente da República encaminhar solicitação ao Congresso/Senado (art. 30, §6º).
 - Críticas: A flexibilização é morosa e oferece solução genérica.
- Precatórios não pagos durante a execução de um orçamento são considerados parte integrante da dívida consolidada, integrando os limites (art. 30, §7º).
- ○ Instrumento para evitar o “**calote oficial**”.



Dívida Pública na LRF



Recondução da Dívida aos Limites: Dispositivos para adequação e penalidades aos entes federativos.

Apuração quadrimestral: Apurado excesso ao limite da dívida, o ente deverá **enquadrar-se até os três quadrimestres seguintes**, com redução de 25% da dívida no primeiro (Art. 31).

Imposições (Art. 31, §1º):

- proibição de operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;
- obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho
-
-
-
-



Dívida Pública na LRF

Não adequação dentro do período ocasiona **maiores restrições**, pois não poderá receber **transferências voluntárias** da União ou Estado (Art. 31, §2º).

- Exceção à restrição: recursos destinados à educação, saúde e assistência social.
- Transferência constitucionais de **receitas tributárias** não são limitadas.

Divulgação mensal de relação dos entes fora dos limites da dívida (Art. 31, §4º). Forma de flexibilizar o longo período quadrimestral das apurações, retirando-se os entes que se adequaram.

-
-
-
-



Dívida Pública na LRF

Hipóteses de flexibilização:

- Estado de calamidade pública e decretação de estado de defesa/sítio **suspendem as restrições e contagem de prazos para enquadramento** dos entes aos limites das dívidas (art. 65, I, II e p. único).
- **Crescimento negativo ou inferior a 1% do PIB** acarreta duplicação dos prazos de enquadramento (art. 66, caput).
- Mudanças drásticas na condução das **políticas monetária e cambial**, reconhecidas pelo Senado Federal, ampliam os prazos em até quatro quadrimestres (art. 66, §4º).
-
-
-

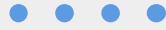


Decreto de Calamidade Pública no RS



“*Esse decreto nos dá segurança jurídica, transparência e controle dos gastos públicos. É um decreto limitado, e essas exceções só valerão para as ações referentes à calamidade pública. (...) Com este decreto legislativo, que é um guarda-chuva, nós poderemos editar outros tantos atos, como uma possível medida provisória com crédito extraordinário, uma negociação do ministério da Fazenda com o governador do estado em relação à dívida, em relação a incentivos e benefícios para os setores produtivos, comerciantes, empresários, indústria, agricultura, pecuária e também à população que foi obviamente atingida.*”

— **Ministra Simone Tebet**

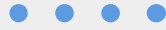


Dívida Pública na LRF



As disposições da LRF engessam a atuação da administração? **Não.**

- As dívidas públicas não são a única forma de autonomia financeira dos Entes.
- Combatem o clientelismo entre Entes menores e União.
- Condição: não aniquilem a capacidade de utilização do crédito público como instrumento de política financeira.

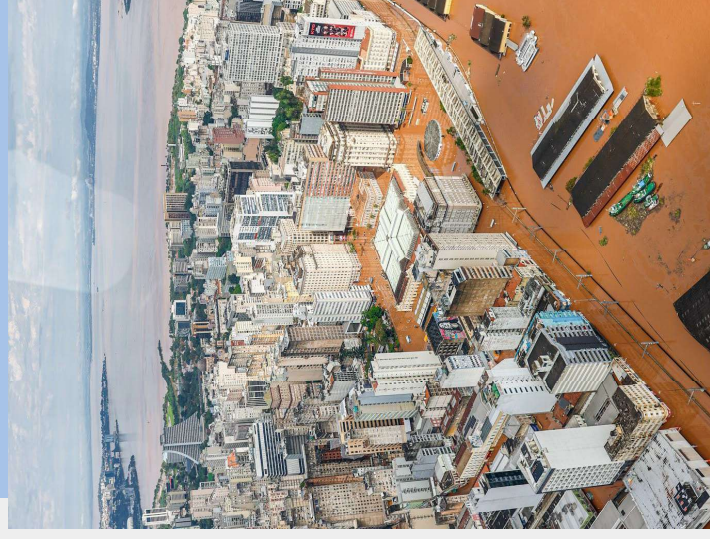


Orçamento anticíclico e a questão intergeracional



Por que o Estado contrai dívidas?

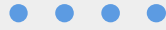
- Financiamento de serviços públicos, em situações em que o corte de despesas e a busca por novas fontes de recursos (tributação) sejam inviáveis; e
- Enfrentamento de períodos de crises econômicas, por meio de políticas fiscais anticíclicas.




Orçamento anticíclico



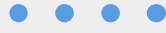
Nessas situações de **crises econômicas**, “o Estado eleva o **nível de seus gastos**, para **incentivar a continuidade dos investimentos no setor privado**, [...]. Noutro giro, e em **períodos de prosperidade**, o Estado **reduz o nível de seus gastos**, conservando recursos para gastá-los quando for necessário intervir na economia (ou ainda, para fazer frente a déficits oriundos de momentos de recessão)”. (Cesar Augusto Seijas de Andrade)





Nesse contexto, **seria possível o orçamento anual ser deficitário**, ante os dispositivos da Constituição, da LRF e da Lei 4.320/64?

O equilíbrio orçamentário (despesa autorizada não poderá exceder as receitas estimadas) está subentendido no texto constitucional a partir das regras que limitam o endividamento, como o art. 167, II, III e V, da Constituição Federal.



Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

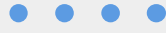
[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que **excedam os créditos orçamentários ou adicionais;**

III - a realização de operações de créditos que **excedam o montante das despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (**Regra de Ouro**)

[...]

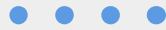
V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;**



Orçamento anticíclico



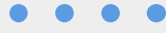
- De outro lado, o endividamento, é permitido, haja vista o disposto, por exemplo, no art. 52, VI, da Constituição Federal, que trata da **competência do Senado para fixar limites globais para o endividamento dos entes federados**. Desse modo, uma política orçamentária deficitária não violaria a Carta Magna, defende Cesar Andrade.
- O equilíbrio orçamentário **deve ser buscado quando as condições econômicas permitirem**, não pode ser, previamente, determinado por normas jurídicas. Trata-se dos chamados orçamentos cíclicos e deficitários, a serem adotados em épocas de recessão, posicionamento defendido pelos **keynesianos**.



Orçamento anticíclico



- O equilíbrio orçamentário em cada exercício financeiro **não pode ser interpretado como um fim em si mesmo.**
- A busca pelo equilíbrio orçamentário **não deveria ter bases anuais.**
- No caso brasileiro, isso seria perfeitamente possível pela integração das três leis orçamentárias, tendo em vista que o PPA tem vigência de 4 anos e a LDO e a LOA são anuais.

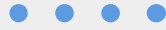


Conforme a Constituição:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I** - o plano plurianual;
- II** - as diretrizes orçamentárias;
- III** - os orçamentos anuais.

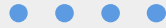
§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



Plano Plurianual – PPA

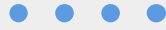
“Com relação ao déficit orçamentário, nos parece ser possível **constar do PPA diretrizes, objetivos e metas relativos ao crescimento econômico** e/ou ao enfrentamento de possíveis crises. Nessas situações, é aceitável que o Estado **eleve o nível de seus gastos para aquecer a economia. Como o PPA tem vigência de quatro anos, o equilíbrio orçamentário pode ser observado nesse lapso temporal, autorizando-se a ocorrência de déficit em determinado ano** para cumprir o plano de ação governamental predeterminado. **A ação governamental planejada não é incompatível com a assunção de déficits esporádicos** e o governante responsável pode almejar o equilíbrio orçamentário em bases maiores que as anuais.

A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, em conformidade com suas competências, concretizarão eventual déficit que esteja em conformidade com as diretrizes, objetivos e metas do PPA”. (Cesar Augusto Seijas de Andrade)



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

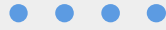
“Ao definir as metas e prioridades da administração pública e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, pode a LDO, a nosso ver, estabelecer que em determinado exercício haja déficit orçamentário para a consecução dos fins de uma política anticíclica. As metas e prioridades podem se referir à realização de gastos e investimentos estratégicos, que futuramente gerarão receitas (e, por conseguinte, superávit) para fazer frente a esse déficit momentâneo”. (Cesar Augusto Seijas de Andrade)



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)



- **Possível contradição** com o art. 4º da LRF que prevê que a LDO disporá sobre equilíbrio entre receitas e despesas.
- Tal equilíbrio não vedaria eventual orçamento deficitário em determinado ano, se inserido dentro de um planejamento de desenvolvimento de médio e longo prazo.



Orçamento anticíclico



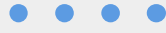
- O objetivo principal da LRF é o **equilíbrio fiscal que não, necessariamente, deve ser atingido com o equilíbrio orçamentário anual.**
- O equilíbrio fiscal deve ser **instrumento da consecução dos objetivos do Art. 3º da Constituição Federal e dos direitos fundamentais.**



Orçamento anticíclico e a Questão Intergeneracional

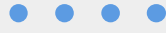


- O Endividamento tem diferentes impactos na sociedade, um deles, é a **questão intergeracional das dívidas públicas**.
- O endividamento estatal do presente **será pago com as receitas que serão arrecadas no futuro**. Compromisso intergeracional.



Orçamento anticíclico e a Questão Intergeneracional

- **Necessidade de cautela**, pois serão as gerações futuras que arcarão com os tributos que serão usados para pagar tais dívidas, podendo ou não gozar dos serviços públicos financiados com o empréstimo contraído em gerações e em governos passados.
- Importância do **cumprimento da regra de ouro**, uma vez que investimentos de capital tendem a durar mais, podendo beneficiar também as gerações que serão responsáveis pela quitação da dívida.

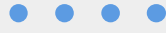


Dívida pública e federalismo

Endividamento e autonomia dos entes federados

Dívida Pública e Federalismo

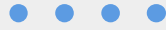
- **Federalismo:** certo **embate entre os princípios da unidade e da autonomia**, a ser superado pela ideia de um federalismo de cooperação, de harmonia federativa.
- A **atribuição de competência** ao mesmo tempo que garante a autonomia dos entes, também a limita (um ente não pode invadir a competência do outro, a efetivação de determinada competência acaba por interferir na esfera de atuação de outro ente etc.).



Política Macroeconômica: Competência Federal



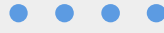
- São várias as competências atribuídas à União que a tornam responsável pela condução da política macroeconômica do país: emissão de moeda; administração das reservas cambiais; fiscalização das operações de natureza financeira; elaboração de planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; competência privativa para legislar sobre: sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.
- Contudo, a atuação dos entes subnacionais podem interferir no alcance dos objetivos da política macroeconômica, em virtude, entre outras coisas, de seu nível de endividamento.



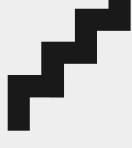
Política Macroeconômica: Competência Federal



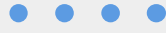
- Como a estabilização econômica não é percebida como função dos entes subnacionais, nem sempre se verifica o devido zelo dos governos estaduais e municipais com relação à repercussão de suas condutas individuais sobre a política econômica nacional.
- Há, inclusive, uma certa tendência histórica em “repassar a solução das crises financeiras subnacionais para o governo central, por meio de diversas federalizações de dívidas”, o que Rodrigo Oliveira de Faria denomina de socialização da gestão fiscal irresponsável.



Política Macroeconômica: Competência Federal



- **Socialização da gestão fiscal irresponsável:** repartição do ônus da dívida entre todos os entes da federação. De certa maneira, gestões financeiras fiscais irresponsáveis foram beneficiadas, em prejuízo das gestões mais responsáveis.
- Vários programas de renegociação/federalização das dívidas dos entes subnacionais, culminando com a Lei 9.496/97 que estabelecia critérios e condições para o refinanciamento da dívida pública mobiliária dos Estados e Distrito Federal pela União.



Orçamento de 2024 prevê despesas de R\$ 5,5 trilhões, a maior parte para refinarçar a dívida pública

O relatório será votado na Comissão Mista de Orçamento nesta quinta-feira

20/12/2023 - 14:09 · Atualizado em 20/12/2023 - 18:00



Vinicius Loures/Câmara dos Deput.



O relator, deputado Luiz Carlos Motta

Fonte:

<https://www.camara.leg.br/noticias/1028308-orcamento-de-2024-preve-despesas-de-r-55-trilhoes-a-maior-parte-para-refinanciar-a-divida-publica/>

ORÇAMENTO DE 2024, EM R\$ MILHÕES



Fonte: Relatório final da LOA 2024

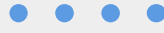
Arte: Agência Câmara

20/12/2023

Política Macroeconômica: Competência Federal



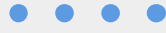
- Ante esse cenário, a despeito de se reconhecer a legitimidade e autonomia dos entes subnacionais de desenvolverem políticas públicas por meio empréstimos, se fez necessário o aprimoramento e a consolidação de controle da dívida pública, processo conduzido pela União.
- No ordenamento nacional, as restrições jurídicas ao endividamento são de três ordens:
 - i. normas ditadas diretamente pela **Constituição da República**;
 - ii. **normas gerais de direito financeiro**, representadas pela Lei 4.320/64, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções do Senado Federal;
 - iii. **controle indireto exercido pelo governo central**, consubstanciado em normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central, que fixam parâmetros para a liquidez do mercado monetário e, consequentemente, para o acesso às fontes de financiamento.” (Rodrigo Oliveira de Faria).



Regras constitucionais relativas ao controle da dívida pública



- i. O Art. 163,1 e II, que remete à regulamentação, por lei complementar, acerca das finanças públicas e da dívida pública externa ou interna;
- ii. O Art. 52, que incumbiu ao Senado Federal dispor, privativamente, sobre diversos limites e condições relativos ao endividamento subnacional;
- iii. A necessidade de autorização, pela lei orçamentária anual, para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária (art. 165, § 8º, CF/88);
- iv. Vedação à aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária que incidam sobre o serviço da dívida (art. 166, § 3º, II, 'b', CF/88);
- v. A 'regra de ouro', que impede que o montante das operações de crédito exceda o montante das despesas de capital (art. 167, III).

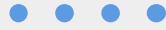



Normas gerais de direito financeiro



- i. LRF e Lei 4.320/64;
- ii. Resoluções do Senado, com destaque para as Resoluções 40/01 e 43/01 que estabelecem, respectivamente, limites globais da dívida pública dos subnacionais e regras para contratação de créditos internos e externos.

Ainda que se possa argumentar que tais restrições implicariam “mácula” a autonomia dos entes federados, Rodrigo Oliveira de Faria defende que a própria autonomia pressupõe limites de atuação dentro de dado contexto, além disso, tais restrições garantem a autonomia da União para conduzir a política macroeconômica.



- 
- Em suma, “o endividamento explicita um conflito federativo potencial, na medida em que opõe a autonomia dos entes subnacionais à competência jurídico-institucional atribuída à União para a condução da política econômica” (Rodrigo Oliveira de Faria)
 - “Destarte, a institucionalização de uma série de mecanismos de controle do endividamento conduz, sob tal perspectiva, à efetivação do princípio da harmonia federativa, bem como ao conceito de lealdade federal, inexistentes no caso da socialização da gestão fiscal irresponsável” (Rodrigo Oliveira de Faria).



Muito Obrigado!

