



SENADO FEDERAL

AVISO

Nº 56, DE 2013

Aviso nº 1448 GP/TCU

Brasília, 28 de agosto de 2013

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2186/2013 (acompanhado das peças que o fundamentam), proferido por este Tribunal na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário de 14/8/2013, ao apreciar o processo de Levantamento nº TC-013.036/2012-2, acerca de solvabilidade das dívidas de Estados e Municípios com a União ao final dos contratos de renegociação.

Atenciosamente,

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

ACÓRDÃO Nº 2186/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.036/2012-2
2. Grupo II, Classe de Assunto V - Relatório de Levantamento (Fiscalização nº 561/2012)
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)
- 3.1. Responsável: Arno Hugo Agustín Filho, Secretário do Tesouro Nacional
4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), integrante da estrutura do Ministério da Fazenda (MF)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VIDOSTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado na Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e analisar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 e no inciso III do art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. retirar a chancela de sigilo do processo, dada a natureza pública dos haveres examinados;

9.2. ante as informações levantadas pela Semag, que tiveram como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional, gestora dos haveres financeiros da União junto aos demais entes da federação, considerar que:

9.2.1. a trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001 é compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, dadas as regras em vigor na data-base de 30/6/2012;

9.2.2. as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001 são compatíveis com as expectativas de sua quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo estabelecido na legislação pertinente, dadas as regras em vigor na data-base de 30/6/2012;

9.2.3. em relação ao subitem anterior 9.2.2, o cenário projetado para o município de São Paulo imporia severas restrições fiscais ao município, pondo em risco a execução das demais políticas públicas sob sua responsabilidade, tendo em vista a elevação acentuada do nível de comprometimento de sua receita líquida real com as prestações devidas, ainda que garantida pela vinculação das rendas públicas locais, nos termos do art. 2º, inciso IV, da Medida Provisória 2.185/2001;

9.2.4. não há evidência de risco de crédito para a União, quanto ao possível risco sistêmico de incapacidade de quitação dos saldos devedores por parte dos outros entes da federação;

9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001) elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 45 dias a contar da publicação deste acórdão:

9.3.1. a estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República;

9.3.2. a respectiva metodologia de cálculo, a qual deve considerar, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortizações e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União;

9.4. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.4.1. na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001), avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, os saldos retificadores registrados nas contas contábeis 12239.00.00 - Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos e 12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos e em observância ao princípio contábil da prudência;

9.4.2. no prazo de 45 dias a contar da publicação deste acórdão, informe a este Tribunal as providências adotadas em relação à recomendação proposta no item anterior;

9.4.3. no prazo de 120 dias a contar da publicação deste acórdão, informe ao Tribunal acerca da situação das dívidas contraídas pelos estados e municípios posteriormente às renegociações legais citadas nestes autos, nas quais a União figure como credora (haveres) ou como garantidora (operações de crédito externo);

9.5. dar ciência ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pela exposição de motivos EM 265/2012 MF que fundamentou o Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, bem como à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, casas legislativas encarregadas da apreciação do referido projeto de lei complementar e das demais proposições correlatas:

9.5.1. sobre os riscos decorrentes de uma eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento de dívida celebrados entre União, estados e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, destacando-se: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal; a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; a possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; o incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, caracterizando um problema de risco moral; e a fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico;

9.5.2. o método utilizado pelo Ministério da Fazenda para calcular o chamado “excesso de arrecadação”, que toma por base a estimativa de receita constante dos decretos de programação orçamentária e financeira e não aquela constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ocasionar a violação:

9.5.2.1. do disposto no § 1º do art. 9º da LRF, na medida em que ao invés de recompor as dotações iniciais previstas na LOA, esse “excesso de arrecadação” serve antes para justificar a renúncia de receita concedida;

9.5.2.2. de preceitos relevantes da LRF (art. 9º) e da Constituição Federal, na medida em que possibilita ao Poder Executivo, de forma unilateral, alterar a peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional;

9.6. sugerir à Segecex que examine a conveniência e oportunidade de realizar levantamento acerca das demais relações financeiras intergovernamentais, a exemplo da renegociação da dívida externa (Aviso MF 30/1983 e outros), da carteira de saneamento decorrente da MP 2.196/2001 e do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe);

9.7. autorizar o monitoramento deste acórdão pela Secretaria de Macroavaliação Governamental, sem prejuízo de que o cumprimento da recomendação proposta no subitem 9.4.1 também seja verificado no âmbito do acompanhamento quadrimestral da gestão fiscal da União, nos termos do art. 59 da Lei Complementar 101/2000;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e do inteiro teor do relatório da equipe de auditoria:

9.8.1. à presidência do Senado Federal, como subsídio à comissão externa que discute o Pacto Federativo;

9.8.2. às comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às comissões de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao deputado federal Cândido Vacarezza, coordenador do Grupo de Trabalho para Analisar a Questão da Dívida dos Estados e Municípios com a União; ao senador da República Francisco Dornelles, relator do Projeto de Lei do Senado 86/2012;

9.8.3. aos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Controladoria-Geral da União; ao presidente do Banco Central do Brasil, ao secretário do Tesouro Nacional; aos Governadores do Distrito Federal e dos estados de Minas Gerais, do Pará, do Piauí e do Rio Grande do Sul; ao Prefeito do município de São Paulo;

9.8.4. aos Presidentes dos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios respectivos;

9.8.5. à Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional deste Tribunal;

9.9. arquivar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso II do art. 40 da Resolução TCU nº 191/2006.

10. Ata nº 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/8/2013 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2186-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Beimquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

VOTO

Cuida-se de relatório de levantamento realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo para o acompanhamento dos haveres da União com os demais entes da federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e analisar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos.

2. A presente fiscalização foi determinada pelo Acórdão nº 923/2012-TCU-Plenário, adotado em razão de Proposta de Ação de Controle formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). Essa proposta foi implementada a partir de Comunicação ao Plenário proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Extraordinária Reservada de 14/3/2012, com o objetivo de realizar levantamento sobre as dívidas de outros entes da federação para com a União.

3. Chama a atenção no levantamento feito pela Semag a materialidade dos recursos fiscalizados, da ordem de R\$ 465,5 bilhões. Tais recursos correspondem ao montante dos haveres da União decorrentes do refinanciamento das dívidas dos estados e municípios ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, conforme divulgado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2012, elaborado pela STN.

4. É fato que a renegociação das dívidas subnacionais pela União, aliada ao marco regulatório estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000 - LRF) e à trajetória bem sucedida do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, contribuiu sobremaneira para o reequilíbrio das finanças públicas nacionais nos últimos quinze anos e, consequentemente, para a melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro.

5. No entanto, uma medida de caráter estrutural dessa natureza, a assunção de passivos estaduais, teve um custo econômico-financeiro para a União, na forma de subsídio concedido aos estados que renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei 9.496/1997. Esse subsídio foi estimado em R\$ 230 bilhões, considerando-se a data-base de 30/6/2012.

6. Com o advento da Lei 8.727/1993, as dívidas de natureza contratual de responsabilidade dos estados, municípios, bem como de suas entidades da administração indireta, contraídas junto a órgãos e entidades controladas direta ou indiretamente pela União, foram refinanciadas pelo prazo de 240 meses prorrogáveis por mais de 120 meses.

7. Referida lei também possibilitou a implantação do primeiro programa a adotar o mecanismo do “*Límite de Comprometimento*”¹, com definição de “*Receita Líquida Real*”², e das “*Dívidas Intralime*”³.

8. Dois anos após, por meio do Voto 162/1995, o Conselho Monetário Nacional (CMN) instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que inovou ao estabelecer medidas de ajuste fiscal e de saneamento financeiro aos entes participantes. Entretanto, a ausência de coercitividade das medidas forçou a União a se responsabilizar, novamente, por débitos de outros entes federados.

¹ - **Límite de Comprometimento:** Valor máximo da Receita Líquida Real que o ente pode desembolsar mensalmente para o pagamento de prestações referentes aos refinanciamentos concedidos ao amparo das Leis 8.727/93 e 9.496/97 e da Medida Provisória 2.185/01, conforme o caso.

² - **Receita Líquida Real:** Receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando.

³ - **Dívidas Intralime:** São aquelas que têm prioridade de pagamento, dentro do limite de comprometimento da RLR, inclusive em relação ao serviço da dívida do próprio refinanciamento. Dessa forma, os valores pagos relativos às dívidas intralime são deduzidos do valor da prestação do refinanciamento ao qual se vinculam.

9. A recorrente assunção de passivos das esferas subnacionais acarreta movimentos inesperados na trajetória da dívida da União, com consequências indesejáveis sobre as taxas de juros e o crescimento econômico. Para que essas obrigações contingentes deixassem de prejudicar a disciplina fiscal do governo central, a União buscou criar condições de longo prazo com a Lei 9.496/1997, que autorizou o refinanciamento de dívidas estaduais de natureza contratual e mobiliária pelo prazo de 360 meses prorrogáveis por mais 120 meses.

10. Algumas condições de longo prazo criadas pela Lei 9.496/1997 foram: a vinculação, como garantia, dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159 da Constituição Federal; a possibilidade do pagamento de parte do total refinaciado mediante transferência de bens e direitos à União e a vinculação do refinanciamento à adoção, pelos beneficiários, de Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal¹.

11. O processo de aperfeiçoamento normativo inaugurado em 1997 culminou com a edição da Lei Complementar 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que impôs uma gestão fiscal responsável aos três níveis de governo. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória 2.185/2001, que autorizou o refinanciamento de dívidas de responsabilidade dos municípios, em moldes similares aos da Lei 9.496/1997, com exigências de condições mínimas de ajuste fiscal.

12. O Programa de Ajuste Fiscal, com metas periodicamente reavaliadas, representou grande esforço na direção do aperfeiçoamento da administração financeira do setor público brasileiro.

13. Não obstante a melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro verificada desde então, o resultado pretendido com as renegociações depende de que as condições estabelecidas para pagamento dos débitos permitam aos entes federados saldar os estoques de suas dívidas ao final dos prazos estipulados nos contratos de refinanciamento.

14. É certo que as peculiaridades relativas à situação fiscal e à capacidade de pagamento de cada um dos entes devedores influenciam diretamente na análise da solvabilidade das dívidas (sob a ótica do devedor) e, por conseguinte, da liquidez e certeza dos respectivos haveres (sob a ótica do credor). Todavia, cabe registrar a complexidade inerente a uma avaliação econômico-financeira que considere os efeitos das múltiplas variáveis que afetam a liquidez e a solvência de estados e municípios.

15. Com vistas a não comprometer nova análise de solvabilidade e liquidez dos haveres da União, entendo oportuno recomendar à STN que, no prazo de 120 dias, informe ao Tribunal acerca da situação das dívidas contraídas pelos estados e municípios posteriormente às renegociações legais citadas nestes autos, nas quais a União figure como credora (haveres) ou como garantidora (operações de crédito externo).

16. Como órgão de controle externo, o Tribunal de Contas da União tem interesse exclusivo nos aspectos técnicos que envolvem a questão, e cujos desafios para compreensão revelam-se complexos. Sua jurisdição e sua competência nem sempre são bem compreendidas pelas partes envolvidas nas intrincadas relações financeiras intergovernamentais.

17. Em observância à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, *caput*, da Constituição Federal, não cabe ao TCU fazer qualquer ingerência sobre a arrecadação e a aplicação de recursos estaduais e municipais. Contudo, em relação às dívidas desses entes nas quais a União figure como credora - caso dos haveres em exame - ou como garantidora - caso das operações de crédito externo -, esta Corte de Contas deve se fazer presente de modo a resguardar o interesse da União.

18. Ademais, os créditos oriundos dos contratos de renegociação de dívidas dos estados e municípios constituem ativos da União, e os fluxos mensais de pagamento das prestações pelos entes devedores correspondem a receitas federais. Assim, de um lado, a gestão desses recursos está a cargo da STN, unidade jurisdicionada ao Tribunal; de outro, a Constituição Federal atribui ao TCU o controle sobre dinheiros, bens e valores públicos federais (arts. 70 e 71).

19. Outra relevante questão é que, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), os haveres financeiros decorrentes do refinanciamento subnacional afetam sobremaneira a apuração do limite de endividamento da União. Isso porque os saldos desses haveres são deduzidos da dívida consolidada bruta para fins de cálculo da dívida consolidada líquida, que é o conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites.

20. Na verdade, o Tribunal tem o dever de zelar pelo cumprimento da LRF no âmbito federal, e sua atuação nesse sentido tem servido de referência para os demais tribunais de contas do país. Portanto, não obstante as limitações expostas, é inequívoca a competência desta Corte de Contas para fiscalizar os haveres em questão.

21. Feito esse preâmbulo, passo a examinar as questões levantadas no processo.

22. Em proficiente trabalho de fiscalização, a Secretaria de Macroavaliação Governamental examinou os haveres da União decorrentes dos acordos de renegociação de dívidas assinados com estados e municípios nos termos das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, e da MP 2.185/2001.

23. Como não foram objeto de análise os haveres oriundos das demais relações financeiras intergovernamentais, a exemplo da renegociação da dívida externa (Aviso MF 30/1983 e outros), da carteira de saneamento decorrente da MP 2.196/2001 e do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnaf), entendo que, oportunamente, deva ser examinada a conveniência de realizar levantamento acerca desses outros haveres, para permitir ao Tribunal ter uma visão abrangente acerca das relações financeiras intergovernamentais.

24. No levantamento realizado pela Semag, os principais achados e constatações apurados foram: robustez das regras do refinanciamento da dívida subnacional; esforço fiscal significativo de estados e municípios; processos de gestão e controle compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos haveres financeiros da União; desconsideração dos saldos de provisão para perdas prováveis relativas aos haveres financeiros, quando da apuração da Dívida Consolidada Líquida da União⁴; trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional compatível com os prazos e demais condições originalmente estabelecidos; subsídios de R\$ 230 bilhões concedidos pela União aos entes devedores; estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com as expectativas de quitação no prazo adicional máximo de 120 meses, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo.

25. Acerca das ações do Poder Executivo para o acompanhamento dos haveres da União com os demais entes da federação, destaco do acima relatado o seguinte:

a) os contratos relativos ao refinanciamento das dívidas subnacionais pela União são resguardados por uma legislação perene que lhes deu uma formatação básica homogênea sustentada por regras claras, precisas e estáveis. Nesse sentido, para além do cumprimento de seu objeto, esses contratos vincularam União, estados e municípios a um esforço fiscal conjunto em prol da estabilidade macroeconômica do país;

b) estados e municípios foram responsáveis por aproximadamente um terço do esforço fiscal empreendido pelo setor público brasileiro entre os anos de 2000 e 2011, período abrangido pela vigência do Programa de Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) além de garantir a segurança dos contratos celebrados e contribuir para a sustentabilidade fiscal do país, a solidez do arcabouço normativo referente ao refinanciamento da dívida subnacional e a trajetória bem sucedida do Programa de Ajuste Fiscal foram decisivos para o processo de institucionalização das relações financeiras governamentais e para a consolidação de processos de gestão.

⁴ - A Dívida Consolidada Líquida (DCL): é o conceito utilizado na apuração dos limites de endividamento de que trata a Lei Complementar nº 101/2000. Ela é calculada deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e dos Haveres Financeiros.

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

controles internos e rotinas de acompanhamento compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos correspondentes haveres financeiros da União;

· d) sob uma perspectiva geral, os controles internos sobre esses haveres abrangem os fluxos de recebimento e os saldos a receber, além de variáveis relevantes dos contratos de refinanciamento, tais como limite de comprometimento, dívidas intralímite, atualização monetária e situação de adimplência dos entes;

e) à exceção da Provisão para Perdas Realizáveis, os demais ativos e passivos, de curto e longo prazo contabilizados no Siafi, referentes aos haveres financeiros da União sob amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 estão devidamente computados e evidenciados no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal;

f) em termos consolidados e a despeito do eventual prazo adicional de até 120 meses, bem como do cenário projetado para o município de São Paulo, a trajetória de amortização dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 é compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, considerando-se a data-base de 30/6/2012 e as regras em vigor nessa data.”

26. No que se refere à avaliação do histórico de pagamentos e saldos devedores e aos eventuais valores residuais a pagar, dadas as regras em vigor em 30/6/2012, constato do acima relatado que, “*as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, bem como da MP 2.185/2001 são compatíveis com as expectativas de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo, em que um provável aumento de 50% no nível de comprometimento da RLR com as prestações devidas (de 13% para 20,3%), ainda que garantido pela vinculação das rendas públicas locais, imporia severas restrições de ordem fiscal ao município”.*

27. Sobre o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos, o relatório supra mostra que “*não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios. Em relação ao caso do município de São Paulo, há previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura; porém, sua eventual execução pode vir a comprometer seriamente as demais políticas públicas sob a responsabilidade do município”.*

28. Como solução para o caso específico do município de São Paulo, constam dos autos algumas sugestões, a saber: “*reabertura do prazo para amortização extraordinária com benefício de redução dos juros desde o início do contrato (alteração do art. 3º da MP 2.185-35/2001); amortização extraordinária (20%) sobre o saldo da dívida recalculado (IGP-DI+6%); permissão para captar recursos para amortização extraordinária da dívida; captação para amortização extraordinária não sujeita aos limites e restrições das Resoluções 40 e 43 do Senado”.*

29. Mesmo assim, merecem reflexão por parte do Ministério da Fazenda e do Congresso Nacional os riscos identificados pela equipe de fiscalização em face de eventual alteração das regras aplicáveis ao refinanciamento da dívida subnacional, quais sejam: potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; provável elevação do endividamento federal; consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral; e fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

30. Com bases nessas razões e nas informações levantadas pela Semag, que tiveram como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional, gestora dos haveres financeiros da União junto aos demais entes da federação, manifesto-me no sentido de considerar as trajetórias de amortização e as estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com os respectivos prazos de refinanciamento,

com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo, que está a merecer atenção especial por parte da STN. Quanto ao risco sistêmico de incapacidade de quitação dos saldos devedores, verifico não haver evidência de risco de crédito para a União.

31. Assunto de máxima relevância no âmbito das finanças públicas, a dívida subnacional desperta também o legítimo interesse político, ante a conformação própria do estado federal brasileiro, que se traduz na busca simultânea pelo fortalecimento da soberania nacional e pela preservação da autonomia nas esferas subnacionais.

32. Não por acaso, a questão das dívidas dos estados e municípios com a União vem sendo debatida pelo Congresso Nacional. A política recente de redução das taxas de juros adotada pelo governo federal, em contraponto à evolução acentuada, nos últimos anos, do índice de correção monetária aplicável à maior parte dos contratos de refinanciamento dos governos subnacionais, tem sido o argumento fundamental das principais propostas de alterações legislativas.

33. Com o encaminhamento do Projeto de Lei Complementar PLP 238/2013 pela Presidente da República, o próprio governo federal demonstrou a sua intenção de alterar as condições contratuais originalmente pactuadas. Em face dessa intenção, bem como dos possíveis efeitos de eventual mudança dessa natureza sobre as receitas financeiras e a dívida pública federais, entendo pertinente propor à STN que encaminhe ao Tribunal uma estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações previstas no citado normativo.

34. Ante o histórico recorrente de renegociações de débitos das esferas subnacionais pela União e das consequências nefastas dessas operações sobre a condução da política econômica, o equilíbrio das finanças públicas e a estabilidade federativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs severas restrições em matéria de endividamento e relações financeiras intergovernamentais, vedando expressamente, a partir de sua edição, a realização de operações de crédito entre entes federados, ainda que sob a forma de refinanciamento.

35. Em relação ao PLP 238/2013, dado que a sua natureza hierárquica é a mesma da LC 101/2000, entendo que não se aplica a restrição prevista no art. 35, *caput*, da LRF. Além disso, o referido Projeto de Lei Complementar objetivou alterar apenas os encargos estabelecidos no art. 4º da LRF, não configurando refinanciamento de dívida, ou seja, os entes devedores não vão contratar novo crédito para pagar o anterior.

36. Ainda sobre o aludido projeto, quanto ao método utilizado pelo Ministério da Fazenda para calcular o chamado “excesso de arrecadação”, que toma por base a estimativa de receita constante dos decretos de programação orçamentária e financeira e não aquela constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), entendo não ser adequado. Tal procedimento pode ocasionar a violação do disposto no § 1º do art. 9º da LRF, pois, ao invés de recompor as dotações iniciais previstas na LOA, esse “excesso de arrecadação” serviria antes para justificar a renúncia de receita concedida.

37. Além disso, o inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 faz expressa menção à estimativa de receita da lei orçamentária. Assim, não é razoável imaginar que o PLP 238/2013 possa especificar como medida de compensação o excesso de arrecadação apurado com base em estimativa de receita a ser definida exclusivamente pelo Poder Executivo em decreto de programação financeira.

38. A utilização do excesso de arrecadação apurado nos moldes defendidos pelo Ministério da Fazenda como medida de compensação à renúncia implementada abre oportunidade para a não execução de despesas autorizadas na peça orçamentária. Ora, o citado § 1º do art. 9º determina que, uma vez restabelecida a receita estimada na LOA, seja feita a recomposição das dotações contingenciadas, o que não seria possível se fosse concedida renúncia à conta desses recursos.

39. Em relação à estimativa de receita realizada quando da edição dos decretos de programação financeira, de fato a providência pode ser suficiente para assegurar o equilíbrio fiscal. Contudo, viola outros preceitos igualmente relevantes da LRF (art. 9) e da Constituição Federal, na

medida em que possibilita ao Poder Executivo, de forma unilateral, alterar a peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

40. Quanto à nota de sigilo aplicada ao processo, sou de opinião de que deva ser levantada, dada a natureza pública dos haveres examinados.

41. Finalmente, manifesto-me de acordo com a proposta de arquivamento dos autos, consoante o disposto no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso II do art. 40 da Resolução-TCU nº 191/2006.

Por todo o acima exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo para o acompanhamento dos haveres da União com os demais entes da federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e analisar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos

2. Inicialmente, registro que na Sessão Plenária Reservada de 14/3/2012 (anexo III da Ata nº 8), apresentei comunicação ao Tribunal, a qual transcrevo a seguir, *in verbis*:

"COMUNICAÇÃO DO MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO

*Senhor Presidente,
Senhores Ministros, Senhora Ministra
Senhor Representante do Ministério Público,*

Trago à apreciação deste Colegiado proposta de Fiscalização a ser coordenada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, cujo objeto consiste na avaliação da situação dos Haveres Financeiros oriundos de Renegociações de Dívidas entre União, Estados, DF e Municípios.

Não raro, esse assunto tem sido objeto de divulgação na mídia. Posso citar notícia da capa do jornal Valor Econômico de 12 de março deste ano: "Queda do juro forçará novo acordo da dívida de Estados". Segundo essa matéria, o saldo das dívidas renegociadas em 31 de dezembro de 2000 era de R\$ 199,3 bilhões. Os Estados e Municípios pagaram R\$ 199,8 bilhões de 2001 a 2010, e, conforme dados do Balanço Geral da União, ainda devem cerca de R\$ 455 bilhões em 31 de dezembro de 2011.

A situação merece especial atenção desta Casa, inclusive no intuito de subsidiar o Congresso Nacional acerca do assunto.

Conforme dados publicados no Relatório de Gestão Fiscal do Governo Federal, os créditos da União junto a Estados, DF e Municípios, decorrentes das Leis nº 9.496/1997 e nº 8.727/1993 e da MP nº 2.185/2001, atingiram em dezembro de 2011, frise-se, a expressiva cifra de R\$ 455 bilhões. Só para se ter uma ideia da materialidade do tema, esse valor equivale a mais de 5 vezes toda a dotação da União para Investimentos em 2012, e daria para contratar pelo menos 8 obras do porte do trem-bala que deverá ligar São Paulo ao Rio de Janeiro, ou 50 obras de transposição do São Francisco, de acordo com a última estimativa do PAC. Cerca de R\$ 27 bilhões já vencem em 2013. Esses acordos abrangem 26 Estados e pelo menos 180 Municípios.

Em trabalhos anteriores realizados pela Semag, que resultaram nos Acórdãos do Plenário de nºs 315, 316, 317, de 2007, da relatoria do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar e de nºs 1948 e 2525, de 2008, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, verificou-se que os cinco maiores devedores (Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, além do Município de São Paulo) respondiam por 85% dos haveres da União.

Por meio desses trabalhos, chegou-se à conclusão de que seria muito pouco provável que os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul e o Município de São Paulo conseguissem quitar os respectivos saldos devedores ao final do contrato, pois o pagamento mensal está limitado a um percentual em relação à Receita Líquida Real dos respectivos Entes subnacionais e esse valor não seria suficiente para amortizar os contratos nos prazos contratados. A diferença mensal está sendo deixada para quitação ao final do prazo.

Destaco a Comunicação que o Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz fez na Sessão deste Plenário de 23 de novembro de 2011, sobre a participação na 8ª Conferência Internacional sobre Gestão da

Dívida Pública, que revelou a preocupação dos países sobre a alarmante instabilidade global em razão de recorrentes crises financeiras e econômicas que assolam os mais diversos países e a necessidade de um consenso internacional sobre princípios que possam garantir responsabilidade financeira na gestão soberana da dívida pública.

Portanto, em face da expressiva materialidade dos recursos envolvidos, da relevância do tema para as finanças públicas e para a responsabilidade fiscal e do risco de solvabilidade dos valores residuais e sendo este o momento oportuno, tendo em vista o iminente debate no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo sobre a questão, submeto a Vossas Excelências proposta de fiscalização nos créditos que a União tem com Estados, Distrito Federal e Municípios decorrentes de acordos de renegociação de dívida fundamentados na Lei nº 8.727/1993, Lei nº 9.496/1997 e Medida Provisória nº 2.185/2001, com o objetivo de identificar as ações no âmbito do Poder Executivo para sanear a questão, principalmente em vista das conclusões desta Corte de Contas nos Acórdãos nºs 315, 316, 317, de 2007 e 2525/2008, todos do Plenário, e avaliar o histórico de pagamentos e os saldos a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e o risco sistêmico no que diz respeito à possível incapacidade de pagamento desses saldos.

Tendo em vista a dimensão do trabalho de fiscalização que deverá ser coordenado pela Semag, requeiro, desde já, que seja determinado à Segecex que adote medidas visando à capacitação adequada daquela Unidade Técnica especializada, dos recursos necessários para realização do trabalho, mormente no que concerne à alocação de Auditores para a realização dos trabalhos.”

3. Como se observa, a relevância do tema é corroborada pela materialidade dos recursos envolvidos, da ordem de R\$ 465,5 bilhões.

4. No que tange à Chancela de sigilo que resguarda as informações constantes destes autos, tendo em vista o caráter público dos haveres examinados, concordo com o ilustre Relator pelo seu levantamento.

5. Quanto às demais questões, considerando a judiciosa análise procedida pelo Ministro Valmir Campelo, consubstanciada em seu Voto, acompanho suas conclusões e as deliberações que constam do Acórdão que ora é submetido a este Plenário, sugerindo determinar à Semag que elabore Termo de Referência a ser encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional e a todas as secretarias estaduais de fazenda, bem como aos demais atores envolvidos no tema.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

GRUPO II - CLASSE V - Plenário**TC-013.036/2012-2 (Sílgioso)****Natureza:** Relatório de Levantamento (Fiscalização nº 561/2012)**Órgão:** Secretaria do Tesouro Nacional (STN),**Responsável:** Arno Hugo Agustín Filho, Secretário do Tesouro Nacional**Intressado:** Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)**Advogado constituído nos autos:** não há

Sumário: LEVANTAMENTO. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. ACOMPANHAR OS HAVERES DA UNIÃO COM OS ENTES FEDERADOS. CONSIDERAÇÕES. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de relatório de levantamento realizado na Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo para acompanhamento dos haveres da União com os demais entes da federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e analisar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos.

2. A fiscalização foi determinada pelo Acórdão nº 923/2012-TCU-Plenário, adotado em razão de Proposta de Ação de Controle formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

3. Iniciando a instrução do processo, a Secretaria de Macroavaliação Governamental resumiu o trabalho realizado na STN na forma abaixo transcrita:

"Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

1) Quais os aspectos legais e operacionais atinentes ao refinanciamento das dívidas de estados e municípios com a União?

2) Que instrumentos a União utiliza para acompanhar os fluxos de recebimento e os saldos a receber relativos aos haveres decorrentes das renegociações de dívidas estaduais e municipais?

3) Qual tem sido a trajetória de amortização das dívidas dos estados e municípios com a União?

4) A União concedeu subsídios aos estados e municípios que tiveram suas dívidas refinanciadas?

5) Qual a estimativa de eventuais valores residuais a pagar após o término dos prazos previstos nos contratos de renegociação?

6) Quais os riscos sistêmicos decorrentes de uma eventual incapacidade de pagamento dos valores devidos por estados e municípios à União?

O trabalho consistiu em análise das normas e da doutrina atinentes à matéria, exame de documentos enviados pelos auditados, circularização, análise de dados, conferência de saldos, além da realização de painéis de referência e da submissão do relatório preliminar à manifestação dos gestores.

Os principais achados e constatações referiram-se a: robustez das regras do refinanciamento da dívida subnacional; esforço fiscal significativo de estados e municípios; processos de gestão e controle compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos haveres financeiros da União; desconsideração dos saldos de provisão para perdas prováveis relativos aos haveres financeiros, quando da apuração da dívida consolidada líquida da União; trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional compatível com os prazos e demais condições originalmente estabelecidos; subsídios de R\$ 230 bilhões concedidos pela União aos entes devedores; estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com as expectativas de quitação no prazo adicional máximo de 120 meses, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo; riscos decorrentes de possíveis alterações das regras do refinanciamento da dívida subnacional.

O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 465,5 bilhões, correspondente ao saldo dos haveres financeiros da União, ao final de agosto de 2012, relativos ao refinanciamento da dívida subnacional ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001.

Entre os benefícios esperados da fiscalização, destacam-se o incremento da eficiência e da eficácia do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, contribuindo para a mitigação de riscos na gestão da dívida pública; o aumento da transparéncia da gestão fiscal e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

As propostas de encaminhamento são no sentido de se considerar as trajetórias de amortização e as estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com os respectivos prazos de refinanciamento, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo e científicar o Ministério da Fazenda e o Congresso Nacional acerca dos riscos de alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional. Ademais, propõe-se à Secretaria do Tesouro Nacional que encaminhe a este Tribunal a estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas no Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, bem como avalie a pertinência de considerar, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, os saldos retificadores das provisões para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União. ”

4. A seguir, a unidade técnica detalhou os relevantes tópicos examinados no levantamento, nos seguintes termos:

"2 - VISÃO GERAL DO OBJETO

36. No bojo da atividade financeira do Estado, o endividamento caracteriza-se como fonte de recursos apropriada para financiar o desenvolvimento econômico e social. Os governos normalmente se vêm obrigados a recorrer a empréstimos e financiamentos para fazer frente a déficits orçamentários e projetos de infraestrutura. A dívida pública também é usada para equilíbrio das contas externas e como instrumento de política monetária. Entretanto, dependendo de seu tamanho relativo, a dívida pública pode ser vista como uma ameaça à estabilidade macroeconômica do país.

37. Em estados organizados sob a forma federativa, como o Brasil, a autonomia dos entes subnacionais é um fator determinante para o modelo de controle do endividamento do setor público. Em geral, adota-se, nesses casos, um modelo administrativo-legal baseado em regras definidas pela legislação pertinente, de forma a ponderar, mediante lei, as relações político-financeiras dos entes federados. Assim, não apenas o endividamento original dos estados e municípios brasileiros, como todo o histórico de refinanciamento dessas dívidas pela União foram suportados por atos normativos que autorizaram essas operações e impuseram condições para sua realização.

38. Celmar Rech sumariza os instrumentos legais anteriores a 1997 que deram amparo à assunção de passivos das esferas subnacionais pela União (RECH, Celmar. A sustentabilidade dos débitos estaduais junto à União. Tese de Mestrado em Economia do Setor Público. Universidade de Brasília, 2006).

39. A Lei 7.614, de 14/7/1987, instituiu o Programa de Apoio Financeiro a Estados e Municípios, que permitiu a contratação de operações de crédito visando ao pagamento do serviço da dívida interna, ao refinanciamento de obrigações dos bancos estaduais e à cobertura de déficits relativos a despesas correntes. Por meio da Lei 7.976, de 27/12/1989, a União refinanciou o saldo devedor das operações concedidas ao amparo do Aviso 30/1983, do Ministério da Fazenda, cujos recursos se destinavam ao refinanciamento da dívida externa garantida pela União. Foram refinanciadas, também, as dívidas contraídas com base nos

Votos CMN 340/1987 e 548/1987. A partir de 1989, a dívida externa do setor público brasileiro, contraída até 1983, foi totalmente reestruturada.

40. Por sua vez, o refinanciamento autorizado pela Lei 8.727/1993 estendeu o prazo de pagamento das dívidas de responsabilidades dos estados, municípios e respectivas administrações indiretas junto a empresas federais, que cederam seus créditos à União para serem refinanciados pelo prazo de 240 meses, prorrogáveis por mais 120, mantidos os encargos originalmente pactuados. Os pagamentos às empresas credoras se dão à medida que os devedores quitam seus débitos.

41. Segundo Rech (*op. cit.*), 'duas importantes oportunidades de ajuste foram perdidas' por ocasião do refinanciamento previsto na Lei 8.727/1993:

'A primeira foi não se ter incluído a dívida mobiliária dos estados. Na ocasião, essa dívida era relativamente pequena. Transformá-la em contratual teria desonerado os estados de bancarem altos custos advindos da política monetária de juros altos adotada pelo governo posteriormente. O segundo pecado foi não se ter exigido nenhum novo freio adicional a novos endividamentos.' (grifou-se)

42. Em que pesem suas limitações e omissões, os normativos anteriores a 1997 lançaram as bases para a formulação de um modelo mais amplo de renegociação dos débitos e de controle da situação fiscal dos entes federados. O marco legal determinante desse processo é representado pela Lei 9.496/1997.

43. Fernando Álvares Correia Dias ressalta que o refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997 'teve um duplo propósito' (DIAS, Fernando Álvares Correia. *O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999-2003. Texto para Discussão 17. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal*. Brasília. 2004):

'1) evitar a insolvência dos governos subnacionais, já que alguns Estados encontravam dificuldades para a rolagem de suas dívidas, o que implicava custos financeiros elevados e crescentes, em face da percepção de um considerável risco de crédito pelo mercado. Nesse contexto, o refinanciamento das dívidas foi positivo, já que diminuiu o custo financeiro da dívida consolidada do setor público e, mais importante, evitou o provável default de alguns Estados;

'2) engajar os governos subnacionais em programas de saneamento financeiro, na medida em que o refinanciamento da dívida seria obrigatoriamente associado a um programa de ajuste fiscal previamente acordado, o que foi uma lacuna das experiências anteriores de refinanciamento das dívidas estaduais'. (grifou-se)

44. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), instituído pela Lei 9.496/1997, buscou privilegiar o equilíbrio fiscal intertemporal ao estabelecer metas e compromissos de natureza econômico-financeira, além de ajustes patrimoniais, aos entes federados que refinanciaram suas dívidas com a União.

45. Tendo em vista que a receita líquida real dos estados da federação aproximava-se de 7% do PIB à época, o estabelecimento do limite médio de comprometimento de 13% da RLR para o pagamento das prestações relativas ao refinanciamento significaria uma contribuição de pouco menos de 1% do PIB para as metas fiscais do setor público consolidado. Adicionalmente, essa estratégia restringia o comportamento fiscal dos entes, forçando-os a desfazer-se de alguns ativos com grande potencial de gerar desequilíbrios orçamentários. Estavam combinadas, portanto, as condições para incentivar a privatização de empresas estatais, principalmente financeiras, recorrentemente utilizadas pelos estados para se financiarem e esconder a incontinência fiscal.

46. Como bem salientado por Josué Pellegrini (PELLEGRINI, Josué. *Dívida Estadual. Texto para Discussão 110. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal*. Brasília. 2012), 'a renegociação de 1997 resultou em contratos firmados entre este ano e 1999 pela União e cada um dos Estados, a exceção do Amapá e de Tocantins. Englobou os passivos estaduais ainda não renegociados em 1989 e 1993'. Os contratos foram estruturados com base nas seguintes regras:

a) parcelamento da dívida em até 360 prestações (trinta anos), prazo esse prorrogável em até dez anos em função do residual de dívida deixado ao término do primeiro prazo;

b) *prestaçāo, paga mensalmente, com base na Tabela Price, correspondente à soma da amortizaçāo e dos juros;*

c) *taxa de juros de 6% ao ano, mas, em alguns casos, de 7,5% ao ano, em função da proporção da dívida paga à vista;*

d) *dívida mensalmente corrigida pela variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI);*

e) *percentual da receita estadual como limite para os desembolsos relativos aos encargos da dívida renegociada, inclusive às anteriores a 1997;*

f) *preferência para os pagamentos dos encargos relativos à dívida renegociada antes de 1997, caso os encargos totais alcançassem o limite de desembolsos. (grifou-se)*

47. Ainda de acordo com Pellegrini (*op. cit.*), ‘os contratos firmados com base na Lei nº 9.496, de 1997, foram arquitetados para que as 360 prestações fossem pagas, nelas embutidos os juros e a amortizaçāo, e, ao término do prazo, o passivo estivesse quitado’. Outro aspecto que merece destaque é a preservação das regras fundamentais da Lei 9.496/1997 passados quase quinze anos desde a sua edição, fato raro no volátil ordenamento jurídico brasileiro.

48. Isto posto, a presente ação de controle visa avaliar o histórico de pagamentos e saldos das dívidas de estados e municípios com a União a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e identificar riscos sistêmicos no que diz respeito à possível incapacidade de quitação desses saldos ao final dos contratos.

49. Em fiscalizações anteriores realizadas pela Semag, que resultaram nos Acórdãos do Plenário 315, 316, 317, todos de 2007, e 1948/2008 e no Acórdão da 2ª Câmara 2525/2008, verificou-se que os cinco maiores devedores (estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, além do município de São Paulo) respondiam por 85% dos haveres da União. Nessas oportunidades, o TCU recomendou que a STN realizasse estudos acerca dos riscos dos créditos para constituições de provisões e que avaliasse a austeridade fiscal dos entes devedores a fim evitar uma trajetória indesejável da dívida líquida que pudesse redundar num passivo contingente para a União.

3 - ACOMPANHAMENTO DOS HAVERES

50. De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado pela STN em agosto de 2012 (peça 78), 29,3% dos R\$ 1.684,3 bilhões de ativos financeiros da União correspondiam aos créditos decorrentes da renegociação das dívidas dos estados e municípios, no valor total de R\$ 494,5 bilhões. Esses créditos estão subdivididos nas dívidas renegociadas ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 (R\$ 442,5 bilhões), nos créditos da Lei 8.727/1993 (R\$ 23 bilhões), na dívida externa renegociada (R\$ 5,3 bilhões) e nos demais créditos (R\$ 23,7 bilhões). Essa grande participação relativa nos ativos do Tesouro Nacional evidencia a necessidade de se acompanhar a solvabilidade dos débitos de estados e municípios com a União.

51. Nos termos do seu Regimento Interno (aprovado pela Portaria MF 244, de 16/7/2012), a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável por administrar os haveres financeiros da União. Para tanto, conta com a estrutura da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), unidade subordinada à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais (Surin). A Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (Corem), também integra a Surin/STN e monitora os programas de reestruturação e ajuste fiscal dos estados e municípios, avaliando o cumprimento dos compromissos fiscais assumidos por entes federados em contratos firmados com a União.

52. É importante destacar que, além de sua relevância como indutor de responsabilidade nas finanças subnacionais, os programas de ajuste fiscal contribuíram sobremaneira para o processo de institucionalização das relações financeiras governamentais. Nesse sentido, Piancastelli e Boueri enaltecem o caráter compensador do esforço e do alto custo da renegociação para a federação (PIANCHELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. Dívida dos Estados: 10 anos depois. Texto para Discussão 1366. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2008):

'(...) as relações financeiras do governo federal com os estados estão mais organizadas e mais transparentes. A maioria dos estados ajustou suas finanças públicas, promoveu reformas administrativas e atingiu um patamar mais elevado de administração financeira mais eficiente e com responsabilidade fiscal. A despeito das dificuldades e desafios que ainda persistem, a gestão das finanças públicas dos estados brasileiros evoluiu de maneira significativa. Foi um grande avanço.'

3.1 O processo de renegociação

53. Em complemento ao histórico descrito no Capítulo 2, buscou-se obter junto à STN, por meio do Ofício 350/2012-TCU/Semag, de 27/8/2012 (peça 54), evidências acerca de como seu deu o processo de renegociação das dívidas de estados e municípios relativamente aos seguintes aspectos:

- a) procedimentos adotados junto aos credores originais;
- b) principais pontos discutidos entre a União e os entes federados;
- c) soluções adotadas à época com vistas à obtenção de consenso entre as partes.

54. Por intermédio do Ofício 308/2012/Coger/Gabin/STN/MF-DF, de 3/10/2012 (peça 57), a STN encaminhou cópia da documentação que deu suporte às tratativas que culminaram na assinatura dos respectivos contratos. Os documentos referem-se aos 26 estados, ao Distrito Federal e aos dez municípios com maiores dívidas junto à União.

55. No que tange à Lei 8.727/1997, houve a prévia formalização de Termos de Responsabilidade envolvendo devedores e credores originais e a posterior celebração de Contratos de Confissão e Composição de Dívidas entre União e devedores, e de Contratos de Cessão de Crédito entre União e credores originais. De acordo com a STN (peça 57, p. 6), 'o pagamento aos credores originais se dá na medida do pagamento dos refinanciamentos pelos devedores, por meio de rateio'.

56. Nas negociações sob a égide da Lei 9.496/1997, os Protocolos de Acordo foram os instrumentos-base. Por meio desses documentos, a União firmou compromisso de refinanciar dívidas estaduais mediante a contrapartida de adesão dos estados ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, ressalvando-se, à época, a necessidade de obtenção das respectivas autorizações legislativas (do Senado Federal e da assembleia local). Os contratos de refinanciamento propriamente ditos foram assinados posteriormente. Já a quitação das dívidas junto aos credores originais deu-se com a emissão de títulos públicos federais específicos.

57. Para os municípios que se valeram do refinanciamento autorizado pela MP 2.185/2001, a pactuação junto à União deu-se de forma similar ao procedimento adotado no âmbito da Lei 8.727/1997, com a prévia formalização de Termos de Responsabilidade envolvendo devedores e credores originais. Posteriormente, foram celebrados Contratos de Confissão, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre União e municípios, também mediante prévias autorizações legislativas. O meio de pagamento aos credores originais foi idêntico ao da Lei 9.496/1997: títulos da dívida pública federal.

58. Em adendo, a STN ressalta que (peça 57, p. 6): '(...) em todos os casos os procedimentos relativos a contratações somente foram adotados após o cumprimento de todos os requisitos legais estabelecidos, bem como apresentação e análise dos contratos originais'.

59. As Letras Financeiras do Tesouro - Séries A e B (LFT-A e LFT-B) foram os títulos emitidos exclusivamente para o cumprimento dos contratos de assunção pela União das dívidas de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, bem como das operações relativas à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (Proes), nos termos da MP 2.192/2001. A legislação que regulamenta as LFTs A e B é o Decreto 3.859, de 4/7/2001.

60. Entre as características básicas desses títulos, destacam-se o prazo de até quinze anos, a forma de colocação direta e o valor nominal na data-base de R\$ 1.000,00. A LFT-A tem rendimento com base na taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos públicos federais, acrescida de 0,0245% a.m. Já a LFT-B tem rendimento apurado apenas com base na taxa média Selic. De acordo com o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de outubro de 2012, divulgado pela STN, o estoque total de LFTs (séries A, B e convencional) corresponde ao

montante de R\$ 434,77 bilhões, com prazo médio de vencimento de 2,01 anos e custo médio acumulado em doze meses de 9,22% a.a.

3.2 Definições e regras

61. As variáveis monitoradas pela STN no acompanhamento dos haveres financeiros oriundos dos contratos de renegociação derivam dos conceitos previstos nas respectivas leis instituidoras dos refinanciamentos. Nesse sentido, merecem destaque as definições de Receita Líquida Real (RLR), Limite de Comprometimento, Dívidas Intralímite e Resíduo de Limite:

a) Receita Líquida Real (RLR): Receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, descontadas as receitas: de operações de crédito, alienação de bens, transferências voluntárias ou de doações; recebidas com o fim específico de atender despesas de capital; e de transferências legais e constitucionais aos municípios (no caso dos estados);

b) Limite de Comprometimento da RLR: Valor máximo da RLR que o ente pode desembolsar mensalmente para o pagamento de prestações referentes aos refinanciamentos concedidos ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, conforme o caso;

c) Dívidas Intralímite: Dívidas que têm prioridade de pagamento, dentro do limite de comprometimento da RLR, inclusive em relação ao serviço da dívida do próprio refinanciamento. Dessa forma, os valores pagos relativos às dívidas intralímite são deduzidos do valor da prestação do refinanciamento ao qual se vinculam;

d) Resíduo de Limite: Diferença entre o valor do limite de comprometimento, já abatido das dívidas intralímite, e a respectiva prestação calculada pela tabela Price.

62. Por meio do Ofício 350/2012-TCU/Semag (peça 54), a STN foi questionada acerca das principais regras e conceitos estabelecidos pelo arcabouço normativo básico referente ao refinanciamento da dívida subnacional e de sua importância para a garantia da segurança jurídica e adequada operacionalização dos respectivos contratos.

63. Em sua resposta (peça 57), a STN informou que os limites de comprometimento, em percentual da RLR, variam conforme o normativo de regência dos contratos de refinanciamento. Assim, no âmbito da Lei 8.727/1993, o limite é de 11% da RLR para todos os estados (nos termos do art. 48 da Resolução do Senado Federal 43/2001). Para os contratos da Lei 9.496/1997, aplicam-se limites de 11,5%, 13% e 15% da RLR, conforme o caso. Já para os municípios que renegociaram suas dívidas ao amparo da MP 2.185/2001, o limite é de 13% da RLR.

64. Além do conceito de RLR legalmente estabelecido nos termos do art. 2º da Lei 9.496/1997 (para estados) e do art. 7º da MP 2.185/2001 (para municípios), a STN aplica critérios e entendimentos adicionais, derivados do Parecer PGFN/CAF/1331/2004, da Lei 10.195, de 14/2/2001, e da Lei 12.249, de 11/6/2010.

65. A manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) embasa a dedução, para fins de apuração da RLR, '(...) dos recursos provenientes de repasses do Fundo Nacional de Saúde para pagamento de assistência a saúde, a título da Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde' (peça 57, p. 3). As deduções da RLR relativas aos recursos recebidos por repartição de receita (cota-partes do ICMS, FPE e FPM, e IPI-Exportação) estão previstas na Lei 10.195/2001. Já a Lei 12.249/2010 exclui da RLR as transferências obrigatórias destinadas a ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ações de resposta a desastres.

66. Verifica-se, pois, que o relevante conceito de Receita Líquida Real, aplicável aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, não se confunde com a definição de Receita Corrente Líquida, prevista no art. 2º, inciso IV, da LRF e denominadora comum dos limites fiscais impostos aos entes públicos no que tange a despesas de pessoal, endividamento líquido, operações de crédito, garantias e contragarantias.

67. Outro aspecto destacado pela STN refere-se aos critérios mais restritivos para contratação de operações de crédito impostos aos entes que renegociaram suas dívidas com a União ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001. Nesse sentido (peça 57, p. 5):

'Para os refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/97, enquanto a dívida financeira de um Estado for superior a correspondente RLR anual: (a) somente poderão ser contratadas novas operações de crédito, inclusive empréstimos externos, se for cumprida a meta relativa a dívida financeira na trajetória estabelecida no PAF; e (b) os Estados estão impedidos de colocar títulos no mercado interno.'

No caso dos refinanciamentos de dívidas municipais a MP 2.185 impôs como restrições ao endividamento desses entes: (a) somente poderão emitir novos títulos da dívida pública mobiliária municipal interna ou externa, após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento previsto nesta Medida Provisória; e (b) somente poderão contrair novas dívidas, inclusive operações de Antecipação de Receita Orçamentária, se a dívida financeira total do Município for inferior a sua RLR anual.'

68. Portanto, além de estarem sujeitos às restrições da LRF em caso de superação dos limites de endividamento e operações de crédito previstos nas Resoluções do Senado Federal (RSFs) 40, de 20/12/2001, e 43, 21/12/2001, os entes que possuem débitos renegociados junto à União também se submetem às limitações creditícias impostas pelo art. 3º, § 5º, da Lei 9.496/1997 e pelo art. 8º da MP 2.185/2001.

69. Em relação às garantias dos contratos de refinanciamento, tanto as Leis 8.727/1993 (art. 3º, *caput*) e 9.496/1997 (art. 4º) quanto a MP 2.185/2001 (art. 2º, inciso IV) preveem a vinculação de receitas próprias dos entes subnacionais, bem como das quotas relativas aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) e dos recursos da Lei Complementar 87, de 13/9/1996 (Lei Kandir).

70. Não obstante, o mecanismo do limite de comprometimento da RLR para amortização das prestações leva, em alguns casos, ao acúmulo de resíduos que se acrescem ao saldo devedor, uma vez que, nos termos do § 2º do art. 6º-A da Lei 9.496/1997, 'os valores que ultrapassarem o limite terão seu pagamento postergado, sobre eles incidindo os encargos financeiros dos contratos de refinanciamento, para o momento em que os serviços das mesmas dívidas comprometer valor inferior ao limite'. Tal regra também se encontra reproduzida no § 2º do art. 5º da MP 2.185/2001.

71. Esses resíduos são registrados em contas separadas e atualizados nas mesmas condições do contrato. Sua amortização durante o prazo normal do refinanciamento ocorre toda vez que o limite de comprometimento for superior à prestação calculada pela tabela Price, sendo a diferença a maior lançada como amortização dessa conta. Se ao final do prazo normal desses refinanciamentos ainda permanecer saldo na conta de resíduo de limite de comprometimento, ele será refinaciado conforme prazo adicional definido contratualmente, mas que se estende por, no máximo, até 120 meses para os três programas (Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e MP 2.185/2001), com prestações calculadas pela tabela Price, porém sem o benefício da limitação do dispêndio mensal ao percentual da RLR.

72. Segundo a STN, a segurança e a confiabilidade dos contratos celebrados deve-se, em grande medida, à definição precisa dos parâmetros na legislação de referência. De fato, corrobora-se o entendimento de que tais parâmetros (...) não ficaram suscetíveis a variações conjunturais ou políticas que pudessem a qualquer momento afetar as condições contratadas' (peça 57, p. 5).

73. Em adendo, cumpre salientar que contratos derivam de um acordo de vontade entre as partes, constituem atos jurídicos perfeitos para todos os fins de direito e pressupõem obrigatoriedade de execução. Resguardados por uma legislação perene que lhes deu uma formatação básica homogênea sustentada por regras claras, precisas e estáveis, os contratos de refinanciamento da dívida subnacional, para além do cumprimento de seu objeto, vincularam União, estados e municípios a um esforço fiscal conjunto em prol da estabilidade macroeconômica do país.

3.3 Programa de Ajuste Fiscal

74. Igualmente relevantes para a gestão dos haveres a cargo da STN são as definições previstas nos Termos de Entendimento Técnico (TETs) que regulamentam o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), atrelado ao refinanciamento instituído pela Lei 9.496/1997. Questionada acerca das principais definições previstas nos TETs firmados com os estados, a STN ressaltou que (peça 58, p. 1):

'(...) os conceitos e metodologias estabelecidos no TET têm como premissa o estabelecimento de uma base comum a todos os estados - ou seja adotar critérios gerais para todos os estados - e por outro

lado a consideração de aspectos específicos para cada estado em função de suas especificidades, de modo a assegurar a observância dos critérios gerais em situações heterogêneas.'

75. Ademais, foram encaminhados a esta Corte modelos de TET empregados nos anos de 2006 e 2012 de modo a evidenciar a evolução gradativa na construção desse documento, em razão de avanços conceituais e do próprio desempenho dos estados no âmbito do Programa. A estrutura básica do TET contempla os seguintes itens:

- I) Critérios Gerais;
- II) Definições Utilizadas no Programa;
- III) Metodologia de Projeção, Apuração e Avaliação do Cumprimento de Metas;
- IV) Descrição das Metas e Aspectos da Metodologia de Projeção, Apuração e Avaliação;
- V) Das Operações de Crédito a Contratar.

76. Os itens I, II, e III correspondem ao componente conceitual do TET e estabelecem o escopo e a abrangência do PAF, as fontes de informação, os critérios de apuração e atualização dos dados, as variáveis envolvidas, suas definições e especificidades. Atenção especial deve ser dada ao item IV do TET, que trata das metas do Programa e de sua avaliação. Com efeito, nos termos do art. 2º da Lei 9.496/1997, as metas do PAF dizem respeito a:

- 1) dívida financeira em relação à RLR;
- 2) resultado primário;
- 3) despesas com funcionalismo público;
- 4) arrecadação de receitas próprias;
- 5) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e
- 6) despesas de investimento em relação à RLR.

77. Por estarem relacionadas às metas por meio das quais o desempenho dos entes é avaliado, as definições das correspondentes variáveis são apresentadas no quadro a seguir, com a ressalva de que o conceito de RLR já foi abordado na seção 3.2 deste relatório:

Quadro 1 - Definições relevantes do PAF

Variável	Definição
Dívida Financeira (DF)	Saldo das dívidas assumidas por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo, na posição de 31 de dezembro, em que o mutuário é o Estado. São considerados também os saldos das dívidas da administração indireta honradas pelo Tesouro do Estado, independentemente de terem sido assumidas formalmente. Difere do conceito da LRF quanto à composição e à abrangência. Para os fins do Programa não estão incluídas na dívida financeira as operações realizadas por antecipação de receitas orçamentárias (ARO), liquidadas dentro do mesmo exercício em que sejam contratadas.
Resultado Primário	Montante correspondente à diferença entre a receita líquida e as despesas não financeiras.
Despesas com Funcionalismo Público	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o <i>caput</i> do art. 18 da Lei Complementar 101/2000.
Receitas Próprias	Montante da receita correspondente ao somatório das receitas tributárias (exceto o Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre valores pagos pelo Estado), de contribuições patrimoniais (exceto as financeiras), agropecuárias, industriais, de serviços (exceto as financeiras), outras receitas correntes, amortizações de empréstimos e outras receitas de capital.
Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos	Medidas ou reformas de natureza administrativa e patrimonial, que resultem em modernização, aumento da transparência e da capacidade de monitoramento de riscos fiscais, melhoria da qualidade do gasto e racionalização ou limitação de despesas.
Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Fonte: Modelo de Termo de Entendimento Técnico (TET) fornecido pela STN.

78. É interessante notar que o conceito de dívida financeira não corresponde ao conceito de dívida consolidada estabelecido pela LRF, tampouco é aderente à lógica de controle do endividamento em termos líquidos imposta aos estados por meio da RSF 40/2001. Contudo, em fiscalização conduzida pela Semag (TC 021.465/2010-0), que culminou no Acórdão 1.776/2012-TCU-Plenário, este Tribunal examinou as regras estabelecidas pela LRF para o cálculo do resultado fiscal dos entes federados, pronunciando-se nos seguintes termos:

'60. Com base no exposto, é possível extrair as seguintes conclusões a respeito do controle do endividamento trazido pela Lei 9.496/1997:

- a) controle do endividamento pela lógica bruta: a dívida financeira;
 - b) endividamento engloba valores tanto de curto quanto de longo prazo;
 - c) engloba endividamento originado de contratos e da emissão de títulos;
 - d) conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado;
 - e) receita primária apurada de acordo com o regime de arrecadação; e
 - f) despesa primária apurada de acordo com o regime de empenho.
- (...)

102. No entanto, é possível afirmar que o método de que trata a Lei 9.496/1997 é perfeitamente compatível com a lógica de controle de endividamento por ela estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a geração de recursos financeiros necessários ao pagamento dos juros e ao resgate do principal da dívida financeira.

103. Por fim, apesar das diferenças apontadas, vale frisar que os mandamentos contidos na Lei 9.496/1997 foram estabelecidos em momento anterior à aprovação da LRF. Desse modo, os Estados que assinaram acordos com base em referido diploma legal devem continuar a utilizar referida sistemática de controle de endividamento, ainda que não totalmente compatível com os parâmetros estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal.' (grifou-se)

79. Portanto, a aparente assimetria conceitual entre dívida financeira e dívida consolidada (bruta ou líquida) reflete, na verdade, distintos propósitos de controle. Se à LRF e à RSF 40/2001 interessa o acompanhamento do nível de endividamento líquido do ente federado, ao PAF importa monitorar o estoque bruto de obrigações assumidas pelo ente.

80. De acordo com a STN (peça 58, p. 13), e nos termos do art. 26, parágrafo único, da MP 2.192-70, de 24/8/2001, o cumprimento das metas de dívida financeira e de resultado primário é suficiente para que o estado seja considerado adimplente. Em contrapartida, o descumprimento de uma dessas metas enseja penalização equivalente à amortização extraordinária de 0,25% da RLR por meta descumprida, pelo prazo de seis meses. Todavia, ao estado é dada a oportunidade de manifestar-se previamente em relação às metas descumpridas. Como consequência, têm-se as seguintes hipóteses:

Confirmação da avaliação preliminar de inadimplência;

Revisão da avaliação, em razão de novos elementos que afetem os resultados apurados;

Revisão da avaliação, por meio de concessão de waiver por parte do Ministro da Fazenda, à vista de justificativa fundamentada do estado.

81. Em razão da relevância das metas 1) Relação Dívida Financeira/RLR e 2) Resultado Primário, elaborou-se o quadro a seguir, que contempla, em linhas gerais, os principais aspectos de suas metodologias de projeção e avaliação, conforme disposto no modelo de TET vigente em 2012:

Quadro 2 - Metas 1 e 2 do PAF - Modelo 2012

Meta	Descrição	Projeção	Avaliação
Dívida/RLR	<p><u>D/RLR > 1:</u> Não ultrapassar, em cada ano, o limite superior da trajetória até que a dívida não seja superior à RLR anual;</p> <p><u>D/RLR < ou igual a 1:</u> Manter a dívida (D) em valor não superior ao da RLR anual, enquanto o Estado não liquidar o refinanciamento da Lei 9.496/1997;</p> <p><u>D/RLR < 1 no segundo ano do triênio:</u> Não ultrapassar, em 2012, o limite superior da relação D/RLR, de 1,XX. Para os exercícios seguintes, manter a dívida em valor não superior ao da RLR anual, enquanto o Estado não liquidar o referido refinanciamento.</p>	<p>A projeção da dívida incorpora as estimativas de receitas de operações de crédito, internas e externas, contratadas e a contratar. Para a projeção dos três primeiros exercícios do Programa, a RLR será estimada para o período de janeiro a dezembro de cada exercício, expressa a preços de dezembro do exercício anterior ao da elaboração do Programa. Tal projeção é decorrente de estimativas de responsabilidade do Estado, acordadas com a STN. Para a projeção dos demais exercícios, será aplicada uma taxa de crescimento real de 3% ao ano.</p>	Comparação entre a meta ajustada e o resultado apurado.
Resultado Primário	Estabelece os montantes relativos ao resultado primário, expressos a preços correntes, projetados para o triênio.	Para efeitos do Programa, as aquisições de títulos de crédito e capitalizações do Fundo Previdenciário não são consideradas como despesas não financeiras.	<p>No caso de frustração de receita, o Estado se compromete a adotar medidas necessárias em tempos de aumento de outras receitas e/ou diminuição de despesas de forma a alcançar os resultados estabelecidos.</p> <p>Na eventualidade de não realizá-los, o Estado se compromete a não gerar atrasos/deficiências em cada exercício.</p> <p>Na eventualidade de não realizá-los, o Estado não poderá superar, para cada exercício, os montantes de atrasos/deficiência referidos no Anexo I do Programa.</p>

Fonte: Modelo de Termo de Entendimento Técnico (TET) fornecido pela STN.

82. Anualmente, a STN avalia o cumprimento, pelos entes federados, das metas e compromissos do PAF referentes ao exercício anterior. Nessas avaliações, há possibilidade de atualização das metas para um novo triênio, visando preservar a solvência do ente, particularmente em relação à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos. Ainda de acordo com a STN (peça 57, p. 4):

As revisões dos programas se coadunam com o entendimento do Governo Federal de que deve haver um compartilhamento dos benefícios da estabilidade econômica entre os entes que se esforçaram e mantêm uma situação fiscal equilibrada.

Ao longo da existência dos Programas, por conta da adoção de uma postura consistente com a manutenção do equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica, os resultados alcançados pelos Estados vêm sendo significativos, em especial na redução do seu endividamento.'

83. Em complemento, a STN encaminhou a este Tribunal cópias das notas técnicas de avaliação anual do PAF, englobando o período que vai desde a assinatura da primeira versão do Programa - 1997 - até o término do exercício de 2010. No total, foram realizadas 316 avaliações e confirmadas treze inadimplências. No primeiro ano, apenas três estados haviam firmado compromissos no âmbito do Programa. Porém, passados três anos, ou seja, em 2000, o PAF já abrigava os 25 entes remanescentes até 2010 (24 estados e o Distrito Federal). A tabela seguinte evidencia essa evolução:

Tabela 1 – Avaliações e Inadimplências do PAF - 1997 a 2010

Exercícios	Entes	Avaliações	Inadimplência
1997	3	3	-
1998	16	16	-
1999	22	22	-
2000	25	25	-
2001	25	25	3
2002	25	25	2
2003	25	25	4
2004	25	25	3
2005	25	25	1
2006	25	25	-
2007	25	25	-
2008	25	25	-
2009	25	25	-
2010	25	25	-
Total		316	13

Fonte: STN.

84. Registre-se, por oportuno, que em 6/6/2012 o estado do Piauí liquidou integralmente, e de forma antecipada, seu débito relativo à Lei 9.496/1997, conforme atestado pela STN. Portanto, desde essa data, o estado encontra-se '(...) desobrigado a manter metas e compromissos no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal' (peça 57, p. 4).

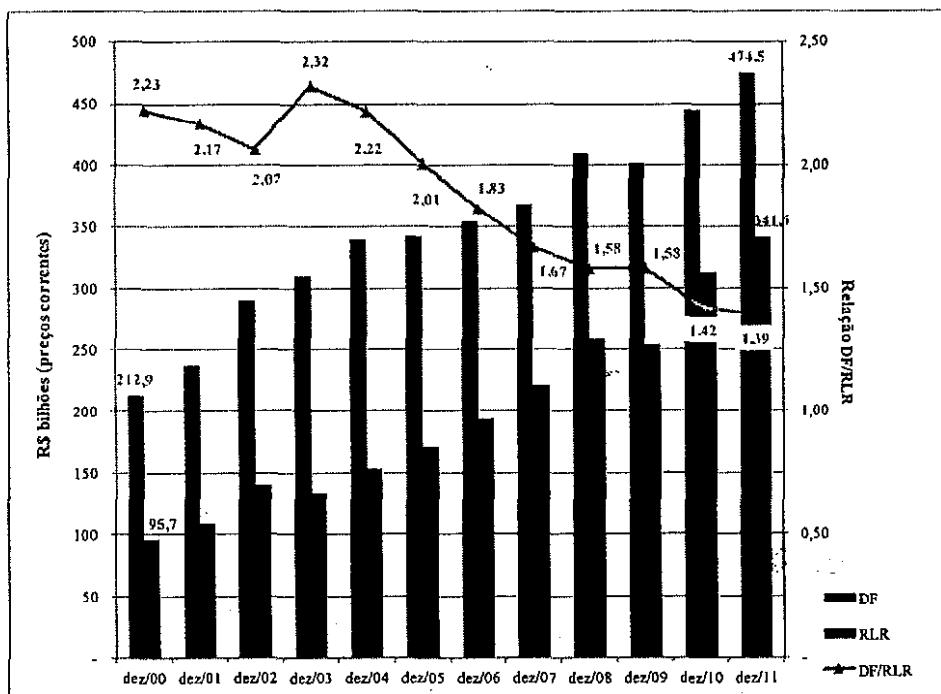
85. Em relação às penalidades aplicadas e garantias eventualmente executadas no âmbito do PAF, a STN forneceu cópias das comunicações sobre o descumprimento de metas fiscais dos estados, e dos respectivos mapas do agente financeiro (Banco do Brasil - BB) informando a cobrança e os valores pagos.

86. Analisando-se a referida documentação, conclui-se que não houve registro de qualquer caso que ensejasse a execução das garantias previstas na legislação aplicável aos contratos. Em contrapartida, as penalidades de amortização extraordinária atingiram nove estados (alguns incorreram em inadimplência por mais de uma vez), totalizando R\$ 479,2 milhões, em valores nominais, recolhidos ou acumulados como resíduo entre os anos de 2003 e 2007.

87. Verifica-se, contudo, que as inadimplências correspondem a somente 4,1% do total de avaliações realizadas até 2010, sendo que a última ocorrência referiu-se ao exercício de 2005. Desde então, foram efetuadas cem avaliações, envolvendo os 25 entes, e nenhuma inadimplência foi constatada. Tal quadro reforça o compromisso firme dos estados e do Distrito Federal em garantir o alcance das metas do PAF.

88. Como evidências adicionais, os gráficos a seguir ilustram o desempenho das duas principais metas do PAF: Relação Dívida Financeira/RLR e Resultado Primário. Os dados são consolidados, ou seja, abrangem todos os entes participantes do Programa, e têm como fonte a STN, no caso do Gráfico 1, e a STN e o Bacen, no que tange ao Gráfico 2:

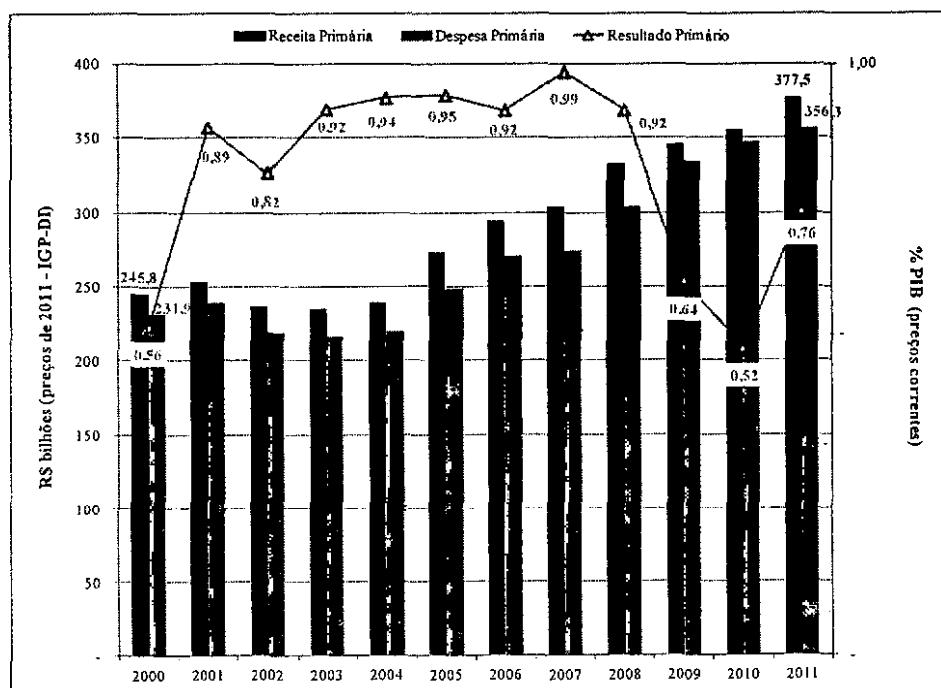
Gráfico 1 - Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real - 2000 a 2011



Fonte: STN.

89. Ao final de 2000, primeiro ano do PAF com 25 integrantes, a dívida financeira total era da ordem de R\$ 212,9 bilhões. Onze anos depois, esse saldo mais do que dobrou em termos nominais, atingindo R\$ 474,5 bilhões. Porém, o crescimento nominal da RLR, da magnitude de 257%, fez a relação DF/RLR consolidada despencar de 2,23 para 1,39 em dezembro de 2011, aproximando-a do ideal de equilíbrio, qual seja, DF/RLR igual a um.

Gráfico 2 - Resultado Primário (estados e Distrito Federal) – 2000 a 2011



Fontes: STN e Bacen.

90. Observa-se que, em termos consolidados, os governos estaduais e do Distrito Federal vêm obtendo sucessivos superávits primários, sobretudo em razão dos expressivos aumentos de arrecadação, que compensaram os acréscimos de despesa durante a série em análise. A redução na magnitude dos superávits, observada entre os anos de 2008 e 2010, deveu-se aos reflexos da crise econômica internacional sobre a economia brasileira. Em 2011, o resultado alcançado reaproximou-se da média, em torno de R\$ 20 bilhões.

91. Finalmente, a tabela seguinte apresenta os dados históricos da participação de estados e municípios nos resultados fiscais do setor público consolidado, apurados pelo Bacen em % do PIB, também no período de 2000 a 2011:

Tabela 2 - Resultados fiscais por nível - 2000 a 2011

Ano	Resultados ¹	Nível ²			% do PIB
		Federal	Estadual ³	Municipal	
2000	Primário	2,82	0,56	0,14	3,51
	Nominal	(1,45)	(1,93)	(0,28)	(3,66)
2001	Primário	2,46	0,89	0,28	3,64
	Nominal	(1,44)	(2,02)	(0,10)	(3,57)
2002	Primário	2,26	0,82	0,14	3,22
	Nominal	(0,69)	(3,22)	(0,54)	(4,45)
2003	Primário	2,22	0,92	0,12	3,27
	Nominal	(3,78)	(1,21)	(0,24)	(5,24)
2004	Primário	2,70	0,94	0,08	3,72
	Nominal	(1,11)	(1,45)	(0,34)	(2,90)
2005	Primário	2,64	0,95	0,20	3,79
	Nominal	(3,36)	(0,18)	(0,04)	(3,58)
2006	Primário	2,14	0,92	0,14	3,20
	Nominal	(3,07)	(0,44)	(0,13)	(3,63)
2007	Primário	2,17	0,99	0,15	3,31
	Nominal	(2,25)	(0,45)	(0,09)	(2,80)
2008	Primário	2,34	0,92	0,16	3,42
	Nominal	(0,84)	(1,02)	(0,19)	(2,04)
2009	Primário	1,26	0,64	0,10	2,00
	Nominal	(3,38)	0,12	(0,03)	(3,28)
2010	Primário	2,07	0,52	0,10	2,70
	Nominal	(1,22)	(1,07)	(0,19)	(2,48)
2011	Primário	2,26	0,76	0,09	3,11
	Nominal	(2,10)	(0,37)	(0,14)	(2,61)
Média	Primário	2,28	0,82	0,14	3,21
	Nominal	(2,06)	(1,21) ⁴	(0,19)	(3,35)

¹Fluxos acumulados no ano em valores correntes.

²Inclui respectivas empresas estatais.

³Inclui Distrito Federal.

⁴Expurgada da média a observação referente ao exercício de 2009, por se tratar do único valor positivo em meio a uma série de valores negativos.

Fonte: Bacen.

92. Em média, o nível regional (estadual e municipal) contribuiu com quase 1% do PIB para o resultado primário consolidado no período de 2000 a 2011. Em termos de resultado nominal, esta proporção sobe para cerca de 1,40% do PIB, no mesmo período. Em outras palavras, estados e municípios têm sido responsáveis por aproximadamente um terço do esforço fiscal empreendido pelo setor público

brasileiro entre os anos de 2000 e 2011, ou seja, sob a égide do PAF e da LRF. Tal constatação revela a importância e o grau de comprometimento desses entes no que tange à disciplina orçamentária - um dos sustentáculos da política econômica perseguida pelo governo central durante a primeira década dos anos 2000.

93. Nessa linha, ao manifestar-se acerca do relatório preliminar deste levantamento, o Bacen ressaltou que '(...) a dívida líquida total de estados e municípios e de suas empresas estatais, formada majoritariamente pelos refinanciamentos com a União, passou de 20,3% do PIB em dezembro de 2001 para 12,5% em novembro de 2012, cooperando para a melhoria da situação fiscal do país no período' (peça 88, p. 2).

3.4 - Contabilização, controles internos e demais rotinas de acompanhamento

94. Além de garantir a segurança dos contratos celebrados e contribuir para a sustentabilidade fiscal do país, a solidez do arcabouço normativo referente ao refinanciamento da dívida subnacional e a trajetória bem sucedida do PAF foram decisivos para consolidar processos de gestão, controles internos e rotinas de acompanhamento compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos correspondentes haveres financeiros da União.

95. Conforme ressaltado pela STN, gestora dos haveres em questão (peça 57, p. 5):

'Os contratos de refinanciamento ao consignarem precisamente as condições financeiras que os nortearam, sem alterações ocasionais e frequentes, permitiram ao longo do tempo a concretização de rotinas operacionais sólidas que consolidaram o controle e o acompanhamento das dívidas sob gestão do Tesouro Nacional.'

Planilhas eletrônicas e sistemas informatizados foram desenvolvidos especificamente para atendimento das necessidades operacionais, tendo por principal escopo as diretrizes e os insumos presentes nos contratos. A continuidade e solidez das informações geradas, decorrentes dos vários anos de experiência, em boa parte são resultados da certeza de que as regras estipuladas não serão desconstituídas de forma brusca.'

96. Ao ser questionada acerca dos instrumentos utilizados para acompanhamento dos fluxos de recebimento e dos saldos a receber relativos aos haveres decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 (peça 54, p. 2), a STN informou a existência de cinco rotinas específicas, com as seguintes características básicas e controles internos estabelecidos:

Quadro 3 - Rotinas de acompanhamento dos haveres

<u>Rotina</u>	<u>Controle de Inadimplência</u>	<u>Cálculo do Limite de Comprometimento</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos e Saldos Devedores</u>	<u>Ajuste de Saldos Devedores</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos</u>
Objetivo	Verificar a adimplência dos entes, com vistas a acompanhar a execução das garantias, alimentar o Cauc, e certificar a adimplência dos entes com a União para contratação de operações de crédito e/ou concessão de garantias	Apurar valores a serem pagos pelos entes que se valem do Limite de Comprometimento	Comparar pagamentos e saldos devedores, com vistas à divulgação no "Sistema SDDEM"	Calcular e lançar no Siasi a atualização monetária dos saldos devedores	Verificar, por amostragem e tipo de devedor (limite ou Price), o correto cálculo dos valores recolhidos
Periodicidade	Diária	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal
Setores e agentes envolvidos	Coafí, BB e Serpro	Coafí, Corem e Serpro	Coafí	Coafí	Coafí e BB
Variáveis monitoradas	Adimplência financeira, número de dias com pagamentos em atraso, existência de decisões judiciais	Valores das RLR, percentuais de comprometimento da RLR, valores das dívidas intralímite, e receitas da administração indireta eventualmente	Valores pagos e saldos devedores	Valores amortizados, saldos devedores, e atualização monetária	Valores amortizados, saldos devedores, atualização monetária, IGP-DI do mês anterior, prazo remanescente, taxa de juros e montante transferido

<u>Rotina</u>	<u>Controle de Inadimplência</u>	<u>Cálculo do Limite de Comprometimento</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos e Saldos Devedores</u>	<u>Ajuste de Saldos Devedores</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos</u>
		assumidas pelos entes			para resíduo
Critérios adotados	Existência de prestações em atraso	Possibilidade de dedução de valores intralímite, e percentual de comprometimento aplicável a cada ente	Comparação de valores	Separação entre curto e longo prazos para efeito de atualização monetária	Tabela Price e percentual de limite de comprometimento
Documentação exigida	Arquivo magnético enviado pelo BB	Relação das RLR dos entes, receitas da administração indireta, e comprovantes de pagamento das dívidas intralímite	Arquivo magnético enviado pelo BB	Arquivo magnético enviado pelo BB	Arquivo magnético enviado pelo BB
Controles internos e responsabilidades	Coafi - recebimento, processamento das informações, elaboração do relatório diário e divulgação no site interno da Coafi; conferência, análise das informações, solicitação de providências ao agente financeiro e encaminhamento do relatório à Copem Serpro - divulgação das informações pela internet	Coafi - alimentação do "Sistema de Haveres", comparação dos valores dos recebimentos informados pelo agente financeiro com os valores pagos informados pelos mutuários; conferência dos lançamentos efetuados com os documentos apresentados pelos mutuários e os valores dos limites de comprometimento obtidos, previamente ao envio de comunicação ao agente financeiro	Coafi - atualização do SDDEM e divulgação após conferência; conferência dos lançamentos efetuados no SDDEM e confirmação de sua exatidão	Coafi - alimentação das planilhas de conferência e geração dos relatórios, lançamento dos ajustes no Siafi	Coafi
Relatórios	Posição Diária de Inadimplência	Relatório com os limites de comprometimento, líquidos das dívidas intralímite, por ente	Não informado	Após a conferência dos valores pagos no mês e dos saldos devedores, são encaminhadas planilhas para que sejam efetuados os devidos registros contábeis no Siafi	Relatórios de conferência arquivados em meio eletrônico

Fonte: STN.

97. Foge ao escopo deste levantamento a avaliação aprofundada dos controles internos e do grau de exposição ao risco relativos à gestão dos haveres em análise. Do mesmo modo, a metodologia adotada não contemplou a realização de testes substantivos que permitissem avaliar a eficiência e a eficácia dos controles estabelecidos. Também não foram requisitadas documentações comprobatórias das rotinas descritas.

98. Porém, uma vez identificados os controles existentes, verifica-se, sob uma perspectiva geral, que eles abrangem, de fato, os fluxos de recebimento e os saldos a receber, além de variáveis relevantes dos contratos de refinanciamento, tais como limite de comprometimento, dívidas intralímite, atualização monetária, situação de adimplência dos entes, entre outras. A maior parte das rotinas é mensal, logicamente em razão da periodicidade de recebimento das prestações; no entanto, o controle de inadimplência é diário, dadas as suas consequências em termos de restrição para contratação de operações de crédito, obtenção de garantias e recebimento de transferências voluntárias.

99. O agente financeiro (Banco do Brasil) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) desempenham importantes papéis no fornecimento de dados. Em um exame preliminar, o princípio

da segregação de funções vem sendo observado, inclusive no âmbito da Coafi, uma vez que equipes distintas dessa coordenação-geral são responsáveis pela elaboração, conferência e divulgação das informações.

100. Quanto aos registros contábeis propriamente ditos, além da rotina de ajuste de saldos devedores já mencionada no Quadro 3, solicitou-se à STN uma descrição detalhada dos procedimentos adotados. A Gerência de Execução Financeira e Informações Gerenciais (Gefig) é a unidade da Coafi responsável pela contabilização dos encargos financeiros dos haveres. As fontes de informação são as chamadas planilhas-resumo, elaboradas por cada uma das três gerências da Coafi encarregadas de acompanhar os créditos vinculados a estados e municípios (Gecem I, II e III). De acordo com a STN, as planilhas-resumo:

'(...) são documentos que consolidam as atualizações verificadas pela respectiva Gerência e necessárias para cada programa. Tais documentos são elaborados a partir da conciliação dos dados constantes das planilhas encaminhadas pelo agente financeiro (no caso o Banco do Brasil), com os dados verificados no SIAFI. Cabe lembrar que as planilhas encaminhadas mensalmente pelo agente financeiro são denominadas 'Mapas Mensais'.'

101. Com o objetivo de facilitar os registros e organizar a evidenciação das informações, os saldos dos ativos e passivos no Siafi, tanto no curto como no longo prazo, e também no caso do resíduo de limite de comprometimento, foram subdivididos em contas correntes de programação financeira - contas PF, vinculadas a cada uma das três gerências (Gecem I, II e III) e normas (Lei 8.727/1993, Lei 9.496/1997 e MP 2.185/2001). As apropriações de juros e atualização monetária se dão por meio de contas de variação patrimonial ativa. Já os recebimentos das prestações pagas pelos entes devedores são contabilizados como receitas correntes (juros e demais acréscimos) e de capital (amortização). Ainda em relação às receitas, o recolhimento é feito por Guia de Recolhimento da União (GRU), e existem códigos específicos que permitem identificar as parcelas referentes a cada programa/gerência (detalhamentos da conta 19351.06.00 - Recolhimento Líquido por Código de Recolhimento).

102. Após as devidas conciliações, a Gefig procede efetivamente à escrituração. Uma vez que os recebimentos dos haveres ocorrem ao longo de todo o mês, os lançamentos contábeis são efetuados com data-base do último dia do mês anterior. De acordo com a STN, 'os lançamentos mais comuns, tais como atualização financeira, atualização cambial, subsídios aos estados, são efetuados mensalmente, ao passo que as atualizações referentes às provisões são efetuadas semestralmente'. Eventualmente também são realizados lançamentos de reclassificação das correspondentes receitas. Ademais, ao final do exercício, havendo necessidade de transferência de saldos das contas contábeis do longo para o curto prazo, procede-se aos respectivos lançamentos de transferência.

103. Conforme registros constantes do Siafi para a (UG) 170512 - Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), de janeiro a agosto de 2012 foram arrecadados pela União cerca de R\$ 27 bilhões em receitas relativas ao refinanciamento das dívidas de estados e municípios (valores brutos), dos quais R\$ 13,3 bilhões referem-se a amortizações (conta contábil 42300.30.00) e R\$ 13,7 bilhões correspondem a juros e demais acréscimos (conta contábil 41600.02.01).

104. A destinação dessas receitas é dada pela própria legislação de regência dos refinanciamentos. Em relação aos créditos da Lei 8.727/1993, os valores recebidos pela União devem ser transferidos aos credores originais em até dois dias úteis 'proporcionalmente ao valor global das prestações previstas nos contratos primitivos' (art. 11). Já a Lei 9.496/1997 vincula os recursos recebidos pela União ao 'abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional' (art. 12). Destinação idêntica à da Lei 9.496/1997 também é dada pela MP 2.185/2001 (art. 12).

105. Por constituírem haveres de natureza financeira da União, os saldos decorrentes da renegociação das dívidas dos entes subnacionais também são objeto de acompanhamento quadrimestral no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 54, inciso I, e art. 55, inciso I, alínea b, da LRF. De igual modo, a parcela da dívida assumida pelo ente federal por força da Lei 8.727/1993 e os títulos emitidos para cobertura das dívidas renegociadas ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 são computados para fins de apuração da dívida consolidada.

106. Nesse sentido, com base nas contas contábeis informadas pela STN e na Metodologia de Elaboração dos Demonstrativos que compõem o RGF do Poder Executivo Federal, elaborou-se o

demonstrativo a seguir. Todos os saldos do ativo referem-se à UG 170512 - Coafi, assim como os saldos do passivo da Lei 8.727/1993. Já os passivos relacionados à dívida mobiliária (LFTs A, B e convencional) estão registrados na UG 170600 - Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública:

Tabela 3 - Demonstrativo Contábil dos Haveres e Passivos Financeiros

Agregador	Conta contábil	R\$ bilhões
		Ativo
Lei 8.727/1993	11219.21.00 - Juros a Receber (CP)	0,00
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	3,66
	12231.00.00 - Empréstimos Concedidos (LP)	19,44
	12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(0,68)
	Subtotal I	22,42
Lei 9.496/1997	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	4,87
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	1,90
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	4,39
	11238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (CP)	2,07
	12231.00.00 - Empréstimos Concedidos (LP)	210,53
	12238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (LP)	156,64
	12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(3,28)
MP 2.185/2001	Subtotal II	377,12
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	3,75
	11238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (CP)	0,03
	12231.00.00 - Empréstimos Concedidos (LP)	34,59
	12238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (LP)	23,71
	12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(0,73)
	Subtotal III	61,34
	Subtotal (IV) - Curto Prazo (CP)	20,67
	Subtotal (V) - Longo Prazo (LP), exceto Provisão	444,91
	Subtotal (VI) - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(4,69)
	Total (IV + V + VI)	460,89
Passivo		
Agregador	Conta contábil	Saldo em 31/8/2012
Lei 8.727/1993	21221.07.00 - Entidades Federais (CP)	5,31
	22244.07.00 - Entidades Federais (LP)	2,43
	Subtotal I	7,74
LFT-A	21231.01.01 - Dívida Mobiliária (CP)	0,72
	22211.01.00 - Dívida Mobiliária (LP)	0,43
	Subtotal II	1,15
LFT-B	22211.01.00 - Dívida Mobiliária (LP)	0,36
	Subtotal III	0,36
LFT Convencional*	21231.01.01 - Dívida Mobiliária (CP)	210,63
	22211.01.00 - Dívida Mobiliária (LP)	420,52
	Subtotal IV	631,15
Subtotal (V) - Curto Prazo (CP)		216,66
Subtotal (VI) - Longo Prazo (LP)		423,74
Total (V + VI)		640,40

*Inclui parcelas em mercado e na carteira do Banco Central.

Fonte: Siafi.

107. Em um exame preliminar de consistência e exatidão, observa-se que, à exceção da Provisão para Perdas Realizáveis, os demais ativos e passivos, de curto e longo prazo, contabilizados no Siafi, estão devidamente computados e evidenciados no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal relativo ao 2º quadrimestre de 2012.

108. Com efeito, o instituto da provisão tem amparo no princípio contábil da prudência, que pressupõe a adoção do menor valor para o ativo e do maior valor para o passivo sempre que houver alternativas igualmente válidas de mensuração. No caso de ativos representados por créditos a receber, a provisão tem efeito retificador, refletindo o grau de incerteza quanto à conversão desses direitos em espécie. Assim, embora o registro contábil dos empréstimos concedidos se dê pelo valor original bruto, a existência da provisão para perdas realizáveis permite obter o valor líquido de realização, medida que se aproxima da real expectativa de recebimento.

109. Em termos proporcionais, o saldo da provisão para perdas prováveis relativas aos haveres em questão não se mostra tão relevante: corresponde a apenas 1,05% do saldo de haveres a receber no longo prazo. Porém, em valores absolutos, sua materialidade chama a atenção, alcançando R\$ 4,69 bilhões ao final de agosto de 2012. Estendendo-se a abrangência aos demais haveres financeiros sob a gestão da Coafi, este saldo chega a R\$ 5,82 bilhões. Somente a título de comparação de magnitudes, e desconsiderando-se, obviamente, a diferença quanto à natureza das contas, as dívidas assumidas pela União em função do refinanciamento decorrente da Lei 8.727/1993 totalizaram, no mesmo período, R\$ 7,74 bilhões, e são consideradas na dívida contratual para fins de RGF.

110. Ademais, extrapolando-se a análise para os demais ativos financeiros registrados como deduções da dívida consolidada líquida, verifica-se a existência de uma provisão da ordem de R\$ 74,4 bilhões (posição em 31/8/2012) referente aos créditos geridos pela Coordenação-Geral de Fundos e Operações Fiscais (Cofis), unidade igualmente vinculada à STN. Uma parcela dos créditos em questão, relativa ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), compõe a rubrica Outros Créditos Bancários. Assim como os haveres da União junto aos demais entes da federação, os créditos junto ao BNDES são considerados em seus valores brutos, ou seja, desconsiderando-se suas eventuais provisões.

111. Embora a conta contábil 12239.00.00 - Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos não possua o mesmo detalhamento da conta 12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis, que permite identificar as parcelas provisionadas para cada subconjunto de créditos, é provável que parte do saldo de R\$ 74,4 bilhões refira-se aos créditos concedidos ao BNDES, que somaram R\$ 346,9 bilhões em 31/8/2012.

112. Noutro giro, verifica-se que, em relação aos restos a pagar, a STN já vem adotando uma postura conservadora para fins de apuração da dívida consolidada líquida. Além dos restos a pagar processados que aguardam pagamento e dos restos a pagar não processados que foram liquidados e que aguardam, de igual maneira, pagamento, são computadas como retificações das deduções da dívida consolidada as despesas liquidadas no exercício que não foram pagas até o quadrimestre de referência, ‘por representarem potenciais inscrições de restos a pagar em 31 de dezembro’ (peça 78). No 2º quadrimestre de 2012, os restos a pagar representaram R\$ 26,6 bilhões do total da dívida líquida: parte deste saldo refere-se, indubitavelmente, a mera expectativa de inscrição, registrada como dívida, entre outras razões, em obediência ao princípio da prudência.

113. Ante o exposto, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos e em observância ao princípio contábil da prudência, recomenda-se à STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180, de 6/2/2001), que avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, os saldos retificadores registrados nas contas contábeis 12239.00.00 - Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos e 12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União.

4 - TRAJETÓRIA DE AMORTIZAÇÃO DAS DÍVIDAS

114. A trajetória de amortização das dívidas dos estados e municípios com a União é influenciada por diversos fatores. Inicialmente, deve-se ressaltar que o sistema de amortização de prestações constantes,

também conhecido como tabela Price, apresenta como corolário básico a regra 'juros decrescentes e amortizações crescentes'. Significa dizer que, embora o valor da prestação seja fixo durante todo o período do financiamento, os valores relativos das parcelas que compõem a referida prestação, quais sejam, juros e principal (amortização mais correção monetária), alternam-se em proporção.

115. Desse modo, em um sistema de amortização do tipo Price, os períodos iniciais concentram maiores pagamentos de juros e menores pagamentos de amortização, situação que leva a reduções discretas de saldo devedor - ou até mesmo a elevações - ao longo das primeiras prestações, sobretudo quando se considera a incidência de atualização monetária. Em financiamentos de longo prazo e com regras de limitação de pagamento, como nos casos em análise, é natural que a magnitude dos fluxos de pagamento nem sempre se traduza em redução proporcional dos saldos devedores.

116. Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta os grandes números relativos aos refinanciamentos autorizados pelas Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, bem como pela MP 2.185/2001, destacando os montantes refinanciados, os valores pagos a título de juros e principal, e os correspondentes saldos devedores, decompostos nas parcelas vincenda e residual.

117. Os dados, fornecidos pela STN, foram atualizados a preços constantes de 30/6/2012 e, por essa razão, não correspondem, necessariamente, aos saldos contábeis registrados no Siafi. Esses números também estão sujeitos a alteração em virtude da própria dinâmica dos refinanciamentos, influenciada por diversas variáveis, tais como RLR, dívidas intralímite e indexador monetário, e de eventuais mudanças nas regras em vigor na referida data. Ademais, em relação aos débitos da MP 2.185/2001, foram considerados apenas os dez municípios com maiores saldos devedores (de um total de 180), mas que abrangem mais de 95% do montante devido:

Tabela 4 - Refinanciamento da dívida subnacional - Grandes Números

Instrumento Legal	Montante Refinanciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Posição em 30/6/2012 R\$ bilhões (preços constantes)
		Principal (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
Lei 8.727/1993	33,9	27,4	18,7	46,1	4,8	7,9	12,6	20 meses
Lei 9.496/1997	370,2	61,1	127,6	188,8	218,5	161,1	379,6	182 meses
MP 2.185/2001*	41,8	3,9	24,8	28,7	34,8	23,6	58,4	210 meses
Total	446,0	92,4	171,2	263,6	258,0	192,6	450,6	

*Estão computados apenas os dez municípios com maiores saldos devedores.

Fonte: STN.

118. Como era de se esperar, em termos consolidados e a despeito do eventual prazo adicional de até 120 meses (aplicável nos três casos), bem como do cenário projetado para o município de São Paulo (a ser analisado mais adiante, no capítulo 6), a trajetória de amortização dos refinanciamentos é compatível com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, considerando-se a data-base de 30/6/2012 e as regras em vigor nessa data.

119. No caso da Lei 8.727/1993, faltando em média vinte meses para sua quitação, os valores pagos a título de principal (R\$ 27,4 bilhões) superam o montante despendido com juros (R\$ 18,7 bilhões). Ressalte-se que as taxas de juros incidentes variam de 2,84% a.a (Rondônia) a 9,71% a.a (Rio de Janeiro). O saldo devedor vincendo (R\$ 4,8 bilhões) também é menor que o de resíduo de limite (R\$ 7,9 bilhões). Como será visto mais adiante, no capítulo 6, apenas três dos 24 estados abrangidos por esse refinanciamento respondem pelo resíduo a ser quitado após o prazo inicial de 240 meses.

120. Quanto à Lei 9.496/1997 e à MP 2.185/2001, além das diferenças de magnitude dos saldos em relação aos da Lei 8.727/1993, a situação geral dos refinanciamentos é outra. Primeiramente, os saldos devedores totais (R\$ 379,6 bilhões e R\$ 58,4 bilhões, respectivamente) superam os montantes refinanciados (R\$ 370,2 bilhões e R\$ 41,8 bilhões, respectivamente). Isso se explica, em parte, pelo fato de que tais refinanciamentos encontram-se ainda na primeira metade de seus prazos iniciais de vigência. Com efeito, os

contratos regidos por esses dois instrumentos legais preveem prazo inicial de 360 meses para quitação dos respectivos débitos. Na data-base de 30/6/2012, ainda restavam em média 182 meses de prazo para pagamento das dívidas referentes à Lei 9.496/1997 e 210 meses para as da MP 2.185/2001. Ademais, as taxas de juros pactuadas são maiores que às da Lei 8.727/1993. No caso do refinanciamento amparado pela Lei 9.496/1997, elas são de 6% a.a ou 7,5% a.a. Já no âmbito da MP 2.185/2001, os dez maiores devedores assumiram juros de 9% a.a.

121. Por essas e outras razões, os montantes pagos a título de juros - R\$ 127,6 bilhões no caso da Lei 9.496/1997, e R\$ 24,8 bilhões no caso da MP 2.185/2001 - são superiores às amortizações efetuadas no âmbito desses dois programas - R\$ 61,1 bilhões e R\$ 3,9 bilhões, respectivamente. Agravados pelo instituto do limite de comprometimento, os baixos níveis de amortização resultam, inevitavelmente, em elevados saldos devedores (vincendos e residuais), sujeitos, por sua vez, à correção monetária.

122. Aqui outra diferença fundamental entre os refinanciamentos de 1993 e os de 1997 e 2001. Enquanto os débitos referentes à Lei 8.727/1993 são corrigidos por uma cesta de índices composta pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), pela Taxa Referencial (TR) e pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), de acordo com a origem das dívidas e conforme previsto nos §§ 8º e 9º do art. 1º da referida lei, os saldos devedores relativos à Lei 9.496/1997 e à MP 2.185/2001 estão sujeitos à atualização monetária pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), consoante disposto no art. 3º, inciso II, e no art. 3º, inciso III, das respectivas normas.

123. Apenas a título de ilustração, a tabela seguinte evidencia a variação nominal acumulada desses índices durante o período compreendido entre 1º/7/1994 - início do Plano Real e a data de corte empregada neste levantamento - 30/6/2012. Excetuou-se apenas a TJLP, por ter sido criada após o Plano Real (em 31/10/1994) e ter vigência trimestral.

Tabela 5 - Variação dos Índices de Correção Monetária

Instrumento Legal	Índice Aplicável	Variação Nominal Acumulada (jul/1994 a jun/2012)	%
Lei 8.727/1993	IGP-M	429,37	
	TR	176,12	
Lei 9.496/1997 MP 2.185/2001	IGP-DI	425,87	

Fonte: Bacen.

124. Embora o período em análise não coincida exatamente com os prazos de vigência dos respectivos contratos, a representatividade dos saldos devedores corrigidos pela TR não tenha sido calculada e as variações nominais do IGP-M e do IGP-DI no período sejam bem próximas, deduz-se que uma parcela das dívidas no âmbito da Lei 8.727/1993 tem sido submetida a um fator de correção monetária menor que o incidente sobre os saldos devedores da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001. Segundo a STN (peça 89, p. 2), a maior parte da dívida referente à Lei 8.727/1993 é corrigida pela TR.

125. A seguir, apresentam-se os dados detalhados de amortização das dívidas por instrumento legal e ente da federação. Reitera-se que os dados têm como fonte a STN, referem-se à data-base de 30/6/2012, estão sujeitos a alteração em virtude da própria dinâmica dos refinanciamentos e/ou de mudanças nas regras atuais, e, no caso da MP 2.185/2001, abrangem apenas os dez maiores devedores.

4.1 Amortização - Lei 8.727/1993

126. Como visto, no que tange ao refinanciamento amparado na Lei 8.727/1993, os saldos devedores apresentam trajetória de declínio compatível com a proximidade do encerramento do prazo de 240 meses inicialmente previsto. Do montante refinaciado (R\$ 33,9 bilhões), restam apenas R\$ 4,8 bilhões a título de saldo devedor vincendo (cerca de 14%). Quanto ao saldo de resíduo (R\$ 7,9 bilhões), cabe lembrar que sua amortização, embora resguardada para o prazo adicional de 120 meses, também ocorre durante o prazo normal do refinanciamento, sempre que o limite de comprometimento supera a prestação calculada pela tabela Price.

127. A tabela seguinte apresenta os dados relativos à Lei 8.727/1993 por Unidade da Federação (UF) a preços de junho de 2012. Com efeito, os contratos de refinanciamento foram assinados entre 9/12/1993 e 30/3/1994:

Tabela 6 - Refinanciamento da Lei 8.727/1993 - Amortização

UF	Montante Refinaciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
GO	4.044,4	2.152,6	2.793,6	4.946,1	620,0	6.446,4	7.066,3	21
MA	2.284,8	1.362,0	2.342,5	3.704,5	289,8	1.363,2	1.653,0	19
SP	3.569,8	3.638,1	2.224,0	5.862,1	629,0	-	629,0	21
BA	3.942,6	3.862,2	1.489,4	5.351,5	542,6	-	542,6	20
MG	2.351,4	2.059,6	895,0	2.954,6	346,3	-	346,3	20
MT	1.666,9	1.125,2	2.244,1	3.369,3	209,2	65,0	274,2	18
RS	1.506,5	1.118,4	496,3	1.614,7	221,8	-	221,8	21
AM	1.547,1	1.317,2	543,3	1.860,5	213,1	-	213,1	21
RJ	1.033,3	1.074,7	687,8	1.762,5	188,0	-	188,0	21
PI	1.420,0	1.159,0	643,7	1.802,7	169,8	-	169,8	17
PE	1.419,8	1.219,4	431,4	1.650,8	169,3	-	169,3	17
PB	1.233,9	1.045,2	393,9	1.439,0	149,5	-	149,5	19
SC	1.011,3	754,0	356,6	1.110,6	141,6	-	141,6	20
MS	1.009,7	610,3	1.555,4	2.165,7	130,1	-	130,1	18
RN	941,6	697,6	217,3	914,8	121,7	-	121,7	21
AL	844,5	752,9	313,3	1.066,1	107,8	-	107,8	18
PR	720,8	593,9	257,3	851,1	107,2	-	107,2	21
PA	831,8	686,7	205,1	891,8	107,1	-	107,1	21
CE	679,4	601,9	192,6	794,4	85,2	-	85,2	19
SE	511,5	458,9	148,1	607,0	67,4	-	67,4	21
AC	537,4	496,8	95,9	592,7	65,1	-	65,1	22
ES	573,2	362,8	137,8	500,5	55,9	-	55,9	21
TO	140,8	132,7	61,7	194,5	21,6	-	21,6	21
RO	97,3	80,9	14,6	95,5	10,9	-	10,9	21
Total	33.919,7	27.362,7	18.740,4	46.103,2	4.770,2	7.874,6	12.644,8	

Fonte: STN.

128. Constata-se que mais da metade (55,9%) do saldo devedor total de R\$ 12,6 bilhões é de responsabilidade do estado de Goiás (R\$ 7 bilhões) e diz respeito, substancialmente, a resíduo de limite (R\$ 6,4 bilhões). O estado do Maranhão também apresenta saldo materialmente relevante de resíduo (cerca de R\$ 1,4 bilhão). Ambos os casos serão analisados mais detidamente no capítulo 6 deste relatório, que trata das estimativas de valores residuais a pagar após o término dos prazos inicialmente previstos nos contratos de refinanciamento.

129. O estado de Mato Grosso também apresenta saldo de resíduo, embora de menor vulto (R\$ 65 milhões) e passível de ser quitado ainda durante o prazo inicial de vigência do refinanciamento. Porém, seu saldo devedor total é o sexto maior no âmbito da Lei 8.727/1993 (R\$ 274,2 milhões) e o prazo inicial restante, na data-base de 30/6/2012, era de apenas 18 meses.

130. Quanto aos demais estados, verifica-se que a trajetória de amortização revela uma tendência de quitação integral dos débitos dentro do prazo inicialmente pactuado de 240 meses. Com efeito, nenhum

dos outros 21 entes apresenta saldo de resíduo acumulado, seus saldos devedores totais são inferiores aos montantes refinaciados, e, à exceção de Mato Grosso do Sul, os valores pagos a título de principal (amortização mais correção monetária) vêm superando os respectivos fluxos de juros.

4.2 Amortização - Lei 9.496/1997

131. Em relação ao refinanciamento autorizado pela Lei 9.496/1997, há que se categorizar, inicialmente, os 26 entes federados quanto às taxas de juros assumidas, às faixas de limite de comprometimento e à modalidade de pagamento (limite ou prestação):

Quadro 4 - Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Categorização dos entes federados

Taxas de Juros	6% a.a	AC, AP, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MT, MS, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, RR, SC, SE, SP.
	7,5% a.a	AL, MG, PA.
Faixas de Limite	11,5 % da RLR	AC, AM, CE, PE, RR.
	13% da RLR	AP, BA, DF, ES, MA, MG, PB, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP.
	15% da RLR	AL, GO, MT, MS, PA, RO.
Modalidade de Pagamento	Limite	AL, GO, MA, MG, MS, MT, RJ, RS, SC, SP.
	Prestação	AC, AP, AM, BA, CE, DF, ES, PA, PB, PR, PE, PI, RN, RO, RR, SE.

Fonte: STN.

132. Verifica-se, pois, que a diversidade de combinações das condições contratuais previstas na Lei 9.496/1997 é proporcional ao número de entes que aderiram a essa renegociação. Ademais, em razão das características fiscais peculiares a cada ente federado, uma menor taxa de juros (6% a.a) e um maior limite de comprometimento (15% da RLR) nem sempre garantem o pagamento integral das prestações devidas.

133. A tabela seguinte apresenta os saldos devedores relativos à Lei 9.496/1997 por UF e a preços de junho de 2012. Ressalta-se que os contratos de refinanciamento foram assinados entre 11/7/1997 e 29/10/1999:

Tabela 7 - Refinanciamento da Lei 9.496/1997 - Amortização

Posição em 30/6/2012
R\$ milhões (preços constantes)

UF	Montante Refinaciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principais (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
SP	161.597,8	26.152,9	55.016,4	81.169,2	95.131,6	81.634,7	176.766,3	179
MG	48.729,0	4.924,8	18.835,2	23.760,0	30.130,2	30.700,0	60.830,3	188
RJ	43.134,7	4.194,6	12.188,3	16.383,0	25.835,0	19.581,4	45.416,4	208
RS	33.815,6	3.518,4	12.716,3	16.234,6	22.969,6	17.869,1	40.838,7	190
SC	12.688,6	2.732,9	5.095,6	7.828,6	8.348,4	1.518,4	9.866,7	189
PR	16.677,4	4.050,4	5.729,7	9.780,1	9.073,6	-	9.073,6	189
AL	5.594,4	1.951,8	1.127,2	3.079,0	2.620,8	3.769,3	6.390,1	192
MS	4.290,7	470,0	1.077,1	1.547,2	2.791,5	3.123,0	5.914,4	189
BA	8.460,9	2.894,4	3.607,6	6.502,0	4.727,2	-	4.727,2	185
GO	5.651,4	1.443,3	1.543,5	2.986,8	2.389,9	1.662,8	4.052,7	189
MT	3.263,9	776,3	1.353,1	2.129,3	1.946,4	863,1	2.809,4	181
PE	6.506,0	2.136,7	2.163,8	4.300,5	2.793,6	-	2.793,6	186
RO	2.278,0	472,6	1.039,4	1.512,0	1.618,7	-	1.618,7	188
MA	2.068,6	456,3	737,1	1.193,3	1.196,1	350,8	1.546,9	187
DF	1.899,5	388,1	745,1	1.133,2	1.161,7	-	1.161,7	205

UF	Montante Refinanciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principais (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
ES	2.151,9	508,7	761,9	1.270,6	1.151,4	-	1.151,4	189
CE	3.646,4	1.417,2	725,4	2.142,6	901,7	-	901,7	184
PA	1.266,5	236,9	669,0	905,8	895,5	-	895,5	189
SE	1.317,8	269,8	547,5	817,3	827,5	-	827,5	185
PB	1.091,7	231,6	542,1	773,6	710,3	-	710,3	189
AM	1.613,8	497,3	314,8	812,1	524,3	-	524,3	191
AC	456,5	96,9	210,8	307,7	317,3	-	317,3	190
RN	564,3	204,8	207,1	411,9	249,7	-	249,7	05/2011
RR	146,9	30,3	64,9	95,2	102,0	-	102,0	189
AP	93,4	27,3	23,9	51,2	70,0	-	70,0	198
PI	1.244,2	1.058,4	571,4	1.629,8	-	-	-	- ²
Total	370.249,8	61.142,6	127.614,0	188.756,6	218.483,7	161.072,6	379.556,3	

¹Prazos referentes aos contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997 e do Proes que, ao contrário dos demais estados, possuem prazos diferentes e são controlados separadamente pelo agente financeiro.

²O estado do Piauí liquidou integralmente, e de forma antecipada, seu débito relativo à Lei 9.496/1997 em 6/6/2012.

Fonte: SFCN.

134. Conforme observado em fiscalizações anteriores desta Corte de Contas, verifica-se que 85,3% do saldo devedor referente à Lei 9.496/1997 estão concentrados em apenas quatro estados – São Paulo (46,6% ou R\$ 176,8 bilhões), Minas Gerais (16% ou R\$ 60,8 bilhões), Rio de Janeiro (12% ou R\$ 45,4 bilhões) e Rio Grande do Sul (10,7% ou R\$ 40,8 bilhões). Parcelas consideráveis desses saldos referem-se a resíduo de limite. No caso de Minas Gerais, o montante devido a título de resíduo é superior à parcela da dívida vincenda.

135. A exemplo dos casos de Goiás e Maranhão no âmbito da Lei 8.727/1993, a situação dos maiores devedores no âmbito da Lei 9.496/1997 também será analisada em detalhe no capítulo 6, que trata das estimativas de valores residuais a pagar.

136. Todavia, outros seis estados apresentam saldos de resíduo no âmbito da Lei 9.496/1997. Ainda que possam vir a ser amortizados durante o prazo inicial do refinanciamento, os valores são materialmente relevantes e merecem atenção. O estado de Santa Catarina é o quinto maior devedor em termos totais (R\$ 9,9 bilhões) e possui resíduo de R\$ 1,5 bilhão. Alagoas e Mato Grosso do Sul apresentam saldos elevados de resíduo (R\$ 3,7 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente) e que superam suas respectivas parcelas vincendas. Goiás, Mato Grosso e Maranhão, por sua vez, figuraram entre os detentores de resíduo tanto no âmbito da Lei 8.727/1993 quanto da Lei 9.496/1997.

137. Quanto aos demais entes, embora ainda se situem próximos da metade do período de vigência inicial dos respectivos contratos, verifica-se que a trajetória de amortização revela uma tendência de quitação integral dos débitos dentro do prazo inicialmente pactuado de 360 meses. O estado do Piauí, inclusive, já o fez de forma antecipada em 6/6/2012, consoante mencionado na seção 3.3 deste relatório. Com efeito, nenhum dos outros 15 entes apresenta saldo de resíduo acumulado e seus saldos devedores totais são inferiores aos montantes refinaciados. Porém, diferentemente do observado no âmbito da Lei 8.727/1993, apenas dois estados (Amazonas e Amapá) apresentam valores pagos a título de principal (amortização mais correção monetária) superiores aos respectivos fluxos de juros.

4.3 Amortização - MP 2.185/2001

138. O refinanciamento amparado na MP 2.185/2001 contou com a adesão de 180 municípios. Como já informado, a presente análise restringe-se aos dez maiores devedores, que respondem por mais de 95% do saldo devedor total. Neste grupo, destacam-se os municípios de São Paulo, com saldo devedor de R\$ 50,1 bilhões, e do Rio de Janeiro, cuja dívida quase R\$ 6 bilhões.

139. A tabela seguinte apresenta os dados relativos à MP 2.185/2001, discriminados por município, a preços de junho de 2012. Com efeito, os contratos de refinanciamento foram assinados entre 1º/7/1999 e 3/5/2000:

Tabela 8 - Refinanciamento da MP 2.185/2001 - Amortização

Posição em 30/6/2012
R\$ milhões (preços constantes)

Município ¹	Montante Refinaciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
São Paulo-SP	30.294,3	1.012,0	16.863,2	17.875,2	26.648,9	23.494,6	50.143,5	215
Rio de Janeiro-RJ	9.021,3	2.595,9	6.224,2	8.820,1	5.932,3	44,2 ²	5.976,5	204
Salvador-BA	697,2	83,6	525,0	608,7	647,8	-	647,8	209
Campinas-SP	480,6	54,5	354,5	409,0	418,4	-	418,4	211
Cuiabá-MT	285,2	35,7	206,9	242,6	256,2	-	256,2	211
Contagem-MG	230,8	28,4	170,3	198,7	216,7	-	216,7	209
Osasco-SP	206,1	11,3	135,5	146,8	216,0	-	216,0	211
Jundiaí-SP	190,3	23,0	144,5	167,6	180,8	-	180,8	209
Valinhos-SP ³	183,6	12,3	56,6	68,9	93,1	71,8	164,9	214
B. Horizonte-MG	195,8	21,9	138,5	160,4	164,9	-	164,9	212
Total	41.785,1	3.878,6	24.819,3	28.697,9	34.775,2	23.610,6	58.385,8	

¹Estão computados apenas os dez municípios com maiores saldos devedores.

²Segundo a STN (peça 89, p. 2), o município do Rio de Janeiro não tem resíduo porque liquidou-o com empréstimo externo. O valor de R\$ 44,2 milhões corresponde a pendência financeira originada de ação judicial envolvendo divergência de procedimentos adotados para a contabilização das receitas oriundas da venda da conta do município.

³Uma parcela da dívida do município de Valinhos-SP tem prazo inicial restante de 33 meses e está sujeita a taxa de juros e correção monetária apuradas com base na Selic.

Fonte: STN.

140. Inicialmente, cumpre salientar que todos os municípios do grupo acima estão sujeitos a um limite de comprometimento da ordem de 13% da RLR. Apenas o município de São Paulo vem fazendo uso desse limite; os demais vêm pagando prestações 'cheias', apuradas com base na tabela Price. Quanto às taxas de juros, o município do Rio de Janeiro passou a arcar com 6% a.a porque procedeu à amortização extraordinária de 20% da sua dívida, nos termos do art. 2º, § 4º, inciso II, da MP 2.185/2001; o município de São Paulo e os outros oito entes permaneceram com taxas de 9% a.a por não terem efetuado o pagamento da chamada 'conta gráfica', expressão pela qual também é conhecida a amortização extraordinária.

141. Por se tratar do grande devedor no âmbito da MP 2.185/2001, o caso do município de São Paulo é analisado com mais detalhe no capítulo 6 deste relatório, que trata das estimativas de valores residuais a pagar após o término dos prazos inicialmente previstos nos contratos de refinanciamento.

142. Todavia, outros dois municípios apresentam saldos de resíduo. Mesmo que possam vir a ser amortizados ainda durante o prazo inicial do refinanciamento, que se encontra apenas em sua primeira metade, os casos são dignos de registro. O município do Rio de Janeiro é o segundo maior devedor em termos totais (quase R\$ 6 bilhões) e possui resíduo de R\$ 44,2 milhões. Já o município de Valinhos-SP apresenta saldo residual de R\$ 71,8 milhões, valor próximo ao de sua parcela vincenda - R\$ 93,1 milhões.

143. Quanto aos demais municípios, embora ainda se situem próximos da metade do período de vigência inicial dos respectivos contratos, verifica-se que a trajetória de amortização revela uma tendência de quitação integral dos débitos dentro do prazo inicialmente pactuado de 360 meses. Com efeito, nenhum dos outros sete entes apresenta saldo de resíduo acumulado e, à exceção do município de Osasco-SP, os saldos devedores totais são inferiores aos respectivos montantes refinanciados.

5 - SUBSÍDIOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

144. É inegável que a renegociação das dívidas subnacionais pela União contribuiu sobremaneira para o reequilíbrio das finanças públicas e, consequentemente, para a melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro. Obviamente que uma medida de caráter estrutural dessa natureza teve um custo, certamente inferior a seus inestimáveis benefícios, mas de igual modo inquestionável do ponto de vista econômico-financeiro.

145. Para obter os recursos necessários à quitação das dívidas subnacionais junto aos credores originais, a União também se endividou, conforme destacado na seção 3.1 deste relatório, em que se descreveu, em linhas gerais, o processo de renegociação.

146. No que se refere à Lei 8.727/1997, não houve emissão específica de títulos federais, uma vez que o pagamento aos credores originais se dá na medida do pagamento dos refinanciamentos pelos estados devedores. Assim, no âmbito deste refinanciamento, não há o que se falar em termos de subsídios concedidos pela União. Não obstante, conforme mencionado na seção 3.4 deste relatório, o saldo das dívidas assumidas pela União em função do refinanciamento decorrente da Lei 8.727/1993 era de R\$ 7,74 bilhões em 31/8/2012.

147. Por outro lado, para fazer frente à assunção das dívidas de estados, Distrito Federal e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, a União emitiu as Letras Financeiras do Tesouro - Séries A e B (LFT-A e LFT-B). O custo dessa dívida pode ser representado, grosso modo, pela taxa básica de remuneração dos títulos públicos federais, qual seja, a taxa Selic. Assim, em termos objetivos, o custo do refinanciamento para a União é dado pela diferença entre as taxas de captação (Selic) e de remuneração da União (6% a.a ou 7,5% a.a, no caso dos estados e Distrito Federal, ou até 9% a.a para municípios, corrigidas pelo IGP-DI).

148. De acordo com Rigolon e Giambiagi (RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fábio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In Giambiagi, Fábio e Moreira, Maurício Mesquita (orgs.): A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999), o subsídio decorrente da renegociação da dívida subnacional ao amparo da Lei 9.496/1997 'resulta da diferença entre a taxa de juros contratual e a taxa de juros de mercado', e pode ser desagregado em três componentes:

(1) o subsídio inicial, que se refere ao diferencial de juros entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos;

(2) o subsídio da conta gráfica, cuja fonte é o diferencial de juros aplicado à capitalização dessa conta até 30.11.99; e

(3) o subsídio simbólico] da dívida remanescente assumida pelos estados, que depende do comportamento da taxa de juros de mercado durante os 30 anos previstos para a amortização. (grifou-se)

149. No presente levantamento, não se abordará o subsídio da 'conta gráfica' ou amortização extraordinária, custeada com recursos provenientes da privatização e alienação de ativos. Em relação ao subsídio inicial, projeção atualizada da STN (peça 67) estima-o em R\$ 94,3 bilhões, a preços de junho de 2012. O cálculo foi feito com base nos valores constantes dos contratos de refinanciamento dos estados e do Distrito Federal, os quais foram corrigidos mensalmente pela variação da taxa média Selic (peça 57, p. 14).

150. Por sua vez, o denominado subsídio 'no fluxo', ou subsídio implícito, refere-se, efetivamente, ao efeito continuado do diferencial de taxas no transcorrer dos prazos contratuais da renegociação. Estimativas da STN a preços de junho de 2012 revelam um montante de R\$ 135,8 bilhões a título de subsídio implícito decorrente do refinanciamento amparado na Lei 9.496/1997.

151. A metodologia de cálculo consistiu na comparação entre a evolução mensal do estoque da dívida, conforme definido nos contratos (IGP-DI + taxa de juros), e a mesma evolução desse estoque utilizando-se a taxa média Selic. A diferença apurada é considerada como subsídio implícito, positivo ou negativo. Esse valor foi incorporado ao saldo dessa rubrica, sendo corrigido mensalmente pela taxa média Selic.

152. Quanto ao refinanciamento das dívidas municipais ao amparo da MP 2.185/2001, a STN informa que '(...) não houve subsídio inicial e não há subsídio mensal, na medida em que os encargos desses

contratos correspondem a IGP-DI +9% a.a" (peça 57, p. 14), superando, portanto, a variação da taxa média Selic.

153. A tabela seguinte evidencia os montantes estimados pela STN a título de subsídios iniciais e implícitos no âmbito da Lei 9.496/1997, a preço de 30/6/2012 e discriminados por ente da federação:

Tabela 9 - Refinanciamento da Lei 9.496/1997 - Subsídios

UF	Subsídio Inicial (a)	Subsídio Implícito (b)	Posição em 30/6/2012	
			R\$ milhões (preços constantes)	Total (a+b)
SP	40.383,0	97.121,2		137.504,3
MG	14.054,6	15.483,7		29.538,3
RJ	19.279,6	6.071,4		25.351,0
RS	14.003,5	6.094,9		20.098,4
BA	500,2	2.501,0		3.001,2
GO	1.528,4	1.268,0		2.796,4
SC	1.269,2	1.305,8		2.575,1
MS	838,2	1.108,8		1.947,0
MT	262,8	1.562,7		1.825,4
PR	494,7	926,3		1.421,0
SE	321,9	528,1		850,1
ES	367,4	442,0		809,4
PE	56,3	645,7		701,9
RO	26,6	544,7		571,2
PI	91,8	413,2		505,0
PB	182,2	256,2		438,4
MA	70,5	322,8		393,4
CE	109,9	25,8		135,7
PA	114,6	19,9		134,5
RN	7,5	98,9		106,4
AM	-	60,9		60,9
AC	8,7	9,5		18,2
RR	5,6	6,6		12,2
AP	-	(1,0)		(1,0)
DF	35,0	(102,7)		(67,7)
AL	242,5	(876,4)		(633,9)
Total	94.254,9	135.838,0		230.092,8

Fonte: STN.

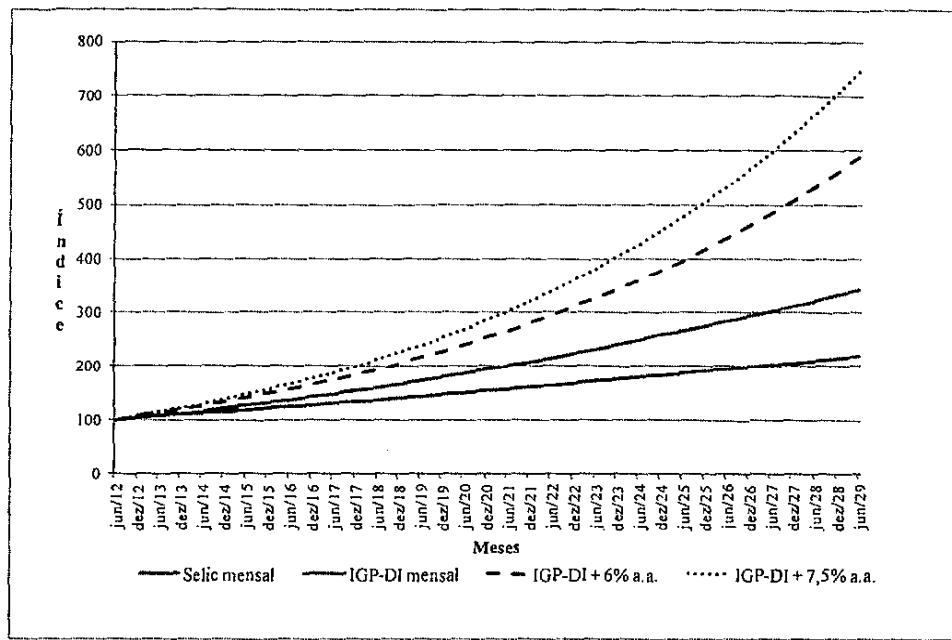
154. De imediato, verifica-se que, até 30/6/2012, a União concedeu subsídios significativos - da ordem de R\$ 230 bilhões - aos entes que renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei 9.496/1997. Coincidência ou não, os estados mais beneficiados são os que apresentam maiores saldos devedores na referida data. No caso do estado de São Paulo, o montante total recebido a título de subsídio corresponde a cerca de 78% do total devido. Para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, esta proporção é de aproximadamente 50%.

155. Os casos de Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso também chamam atenção. Embora figurem entre os estados que obtiveram maiores subsídios em termos absolutos, esses entes apresentam saldos vultosos de resíduo de limite, conforme exposto na seção 4.2. Alagoas é outro ente em situação peculiar, visto que registra saldo relevante de resíduo (R\$ 6,4 bilhões, igualmente apontado na seção 4.2) e estimativa negativa de subsídio implícito.

156. A hipótese de subsídio implícito negativo se justifica em razão das diferenças de evolução, entre a taxa média Selic - medida aproximada do custo de financiamento da União - e o IGP-DI - fator de correção das dívidas dos entes no âmbito da Lei 9.496/1997 e que, juntamente com as respectivas taxas de juros de 6% a.a ou 7,5% a.a, compõe a taxa de remuneração dos empréstimos concedidos pela União. Adicionalmente, a STN ressalta que a data de contratação de cada refinanciamento também (...) influencia sobremaneira a evolução positiva ou negativa dos subsídios implícitos (...) (peça 89, p. 3).

157. Nesse sentido, a STN elaborou gráfico reproduzido a seguir e esclareceu que (peça 59, p. 1): 'de acordo com as estimativas de comportamento da taxa Selic e do IGP-DI (...), o subsídio implícito concedido aos Estados deverá se reduzir ao longo dos anos, podendo, em alguns casos, deixar de ocorrer'.

Gráfico 3 - Lei 9.496/1997 - Índices de Atualização Monetária e Remuneração - 2012 a 2029



Fonte: STN.

158. Em que pese uma eventual tendência de reversão do subsídio implícito, em desfavor dos entes devedores, a alta materialidade do subsídio inicial não pode ser desprezada. Com efeito, conforme ressaltado pela STN, a tendência de estabilização da Selic em níveis inferiores ao do custo do refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997 – representado pelo IGP-DI mais as taxas de juros de 6% a.a ou 7,5% a.a –, em nada afeta o benefício concedido aos entes pela União quando da renegociação propriamente dita. Em outras palavras, o subsídio inicial, estimado em nada menos do que R\$ 94,3 bilhões, é incompensável.

159. Ademais, há que se ressaltar as condições draconianas a que os entes devedores estavam submetidos junto a seus credores originais à época do socorro prestado pela União. Nesse sentido, uma estimativa mais acurada do real subsídio concedido pela União no âmbito da renegociação ao amparo da Lei 9.496/1997 deveria levar em conta não apenas o confronto entre Selic e IGP-DI mais juros, consideradas as datas de contratação dos refinanciamentos, mas também a comparação entre o custo da dívida para os entes devedores antes e após a renegociação. É provável que um cálculo dessa natureza resulte em um valor de subsídio implícito ainda mais vultoso e, quiçá, irreversível, em favor dos entes devedores, a despeito de quaisquer eventuais disparidades entre Selic e IGP-DI.

6 - ESTIMATIVAS DE VALORES RESIDUAIS A PAGAR

160. Conforme descrito na seção 3.2 deste relatório, o mecanismo do limite de comprometimento da RLR para amortização das prestações leva, em alguns casos, ao acúmulo de resíduos que se acrescem ao saldo devedor das dívidas renegociadas. Ademais, os limites de pagamento em percentual da RLR não se aplicam às 120 últimas prestações relativas ao prazo adicional de dez anos previsto na legislação pertinente

aos refinanciamentos, mantendo-se, ainda, os encargos iniciais, inclusive quanto à prestação fixada pela tabela Price.

161. Nesse sentido, a partir de determinado percentual de comprometimento, pode-se tornar inviável para os entes federados saldar seus pagamentos, situação que pode dar ensejo a movimentos indesejáveis na trajetória da dívida líquida da União, em razão da insolvência dos respectivos haveres e da diminuição, ou até mesmo interrupção, dos correspondentes fluxos de receitas provenientes das prestações.

162. Como já ressaltado neste relatório, o TCU, por intermédio desta Secretaria de Macroavaliação Governamental, realizou levantamentos de auditoria entre os anos de 2006 e 2007 com o intuito de examinar a solvabilidade das dívidas dos quatro maiores devedores no âmbito da Lei 9.496/1997 e do maior devedor no âmbito da MP 2.185/2001.

163. À época, chegou-se às seguintes conclusões, materializadas nos acórdãos listados abaixo:

Quadro 5 - Conclusões anteriores do TCU sobre a solvabilidade dos maiores devedores

Ente	Legislação	Acórdão	Síntese das conclusões
MG	Lei 9.496/1997	315/2007-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece pouco provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato, em especial porque, se mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 25 anos, se alcançaria o percentual do indicador dívida/receita de 2,66, o que vale dizer que para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 38,7% da RLR do estado, o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o estado teria de se submeter.
RS	Lei 9.496/1997	316/2007-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece pouco provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato, em especial porque, se mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos, se alcançaria o percentual do indicador dívida/receita de 1,83, o que vale dizer que para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 24,9% da RLR do estado, o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o estado teria de se submeter.
SP- Estado	Lei 9.496/1997	317/2007-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece pouco provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato, em especial porque, se mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos, se alcançaria o percentual do indicador dívida/receita de 1,21, o que vale dizer que para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 16,5% da RLR do estado, o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o estado teria de se submeter.
RJ	Lei 9.496/1997	1948/2008-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato, em especial porque, se mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos, se alcançaria o percentual do indicador dívida/receita de 1,19, o que vale dizer que para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 11,7% da RLR do estado, o que se apresenta razoável em vista de que o limite atual é de 13% da RLR.
SP- Mun.	MP 2.185/2001	2525/2008-2ª Câmara	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece pouco provável que o município consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato, em especial porque, se mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos, se alcançaria o percentual do indicador dívida/receita de 1,93, o que vale dizer que para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 29,1% da RLR do município, o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o município teria de se submeter.

Fonte: TCU, com adaptações.

164. Observa-se, pois, que as avaliações do TCU indicaram alta probabilidade de insolvência das dívidas tanto dos maiores devedores da União no âmbito da Lei 9.496/1997, com exceção do estado do Rio de Janeiro, e quanto do maior devedor referente aos créditos da MP 2.185/2001. É importante mencionar, contudo, que o crescimento da RLR no período de 2006-2012 foi superior aos 3% utilizados nas projeções pretéritas relativas aos acórdãos mencionados no Quadro 5. Isto explica os resultados mais favoráveis das projeções posteriores, feitas pelos devedores e pela própria STN, as quais incorporaram os dados de receita realizada nos últimos cinco anos.

165. Na mesma linha, porém em menor proporção, foi a conclusão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em relação à solvabilidade da dívida daquele estado, cuja análise

efetuada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do Estado de Minas Gerais relativas ao exercício de 2010 foi encaminhada a este TCU em 28/9/2011 (peça 2, p. 30):

'Com a hipótese de que se verifiquem, entre 2029 e 2038, os mesmos parâmetros macroeconômicos de 1998-2010, incluindo o crescimento médio de 3,21% do PIB, que também foram utilizados na projeção de 2011-2028, estima-se a necessidade de o Estado [de Minas Gerais] destinar, a partir de 2029, um percentual de 16,86% de sua RLR.' (grifou-se)

166. Ademais, em painel de referência realizado em 3/7/2012 (citado na seção 1.4 deste relatório), representantes das secretarias de estado da Fazenda de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e da secretaria municipal de Finanças de São Paulo estiveram presentes neste Tribunal e expuseram sua visão acerca do nível de endividamento desses entes junto à União. Na oportunidade, foram feitas relevantes considerações (peças 35, 38 e 39), summarizadas no quadro a seguir:

Quadro 6 - Considerações dos painelistas - MG, RS e município de SP

Ente	Síntese das considerações
MG	Estoque da dívida cresceu 294,8% entre 1999 e 2011, alcançando R\$ 58,6 bilhões, dos quais R\$ 29,1 bilhões referentes a resíduo. <u>Durante o prazo adicional para quitação do resíduo, o desembolso deverá ser de 18% da RLR, superior ao limite atual de 13% da RLR.</u> Nos últimos seis anos, está havendo uma transferência de renda dos estados e municípios para a União, em razão das diferentes trajetórias de evolução da Selic e do IGP-DI.
RS	Se a dívida fosse corrigida pelo IPCA, e não pelo IGP-DI, haveria decréscimo nominal acumulado de R\$ 14,8 bilhões entre os anos de 1998 e 2011. Se o crescimento médio da RLR for de 3% a.a. até 2028, o saldo de resíduo atingirá R\$ 26,1 bilhões. <u>O comprometimento com o pagamento do resíduo a partir de 2028 poderá ser de até 15,6% da RLR, superior aos atuais 13%.</u>
SP-Mun.	Saldo devedor evoluiu nominalmente de R\$ 10,5 bilhões em dez/2000 para R\$ 48 bilhões em dez/2011. Entre jan/2000 e dez/2011, houve encargos "adicionais" de R\$ 16,8 bilhões, em razão do spread acumulado de 51% do IGP-DI+juros de 9% a.a. sobre a Selic. Se o crescimento da RLR for de 3% a.a. até 2030, com IGP-DI médio de 5% a.a., o saldo de resíduo atingirá R\$ 151 bilhões. <u>O comprometimento com o pagamento do resíduo a partir de 2030 deverá ser de 19,4% da RLR, superior aos atuais 13%.</u> Proposta de reabertura do prazo para amortização extraordinária de 20% sobre saldo da dívida recalculado com uma taxa de 6% a.a., inferior à de 9% a.a. atual.

Fontes: Secretarias de estado da Fazenda de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e secretaria municipal de Finanças de São Paulo, com adaptações.

167. A partir da leitura dos argumentos dos painelistas, depreende-se a percepção de um potencial risco de insolvência sob a ótica dos devedores. Contudo, no intuito de sopesar as avaliações tanto dos órgãos de controle externo (TCU e TCE-MG) quanto dos entes devedores, solicitou-se à STN, na qualidade de gestora dos bens da União decorrentes do refinanciamento da dívida nacional, análises correlatas às ora expostas, porém sob a ótica do credor.

168. Uma vez que compete à STN zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional, administrar seus bens e avaliar o cumprimento dos compromissos fiscais dos entes que firmaram contratos de refinanciamento de dívida com a União, sinalizando potenciais riscos, foram requisitadas àquela Secretaria estimativas dos valores residuais a pagar pelos entes devedores após o término dos prazos iniciais previstos nos contratos de refinanciamento decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, acompanhadas de análise quanto ao futuro comprometimento da RLR em face da capacidade de pagamento e da situação fiscal dos respectivos entes (peça 54, p. 6).

169. Em resposta, a STN encaminhou as projeções e análises constantes das peças 61 a 66 deste processo. Ressalta-se, previamente, que em todas essas estimativas foram consideradas as atuais regras dos refinanciamentos, a data-base de 30/6/2012 e uma taxa de crescimento médio real da Receita Líquida Real da ordem de 3% a.a., parâmetro de referência empregado nas projeções e avaliações relativas ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) e que se mostra razoável para os fins da

presente análise, a despeito de eventuais hipóteses mais conservadoras acerca da tendência de crescimento da economia brasileira.

170. A seguir, discutem-se as principais conclusões obtidas a partir do exame dessas informações.

6.1 Resíduos - Lei 8.727/1993

171. Inicialmente, a STN informa que (...) somente 2 (dois) estados (Goiás e Maranhão) apresentam Resíduo de Limite de Comprometimento a ser quitado após o vencimento do prazo original dos respectivos contratos de refinanciamento da Lei nº 8.727/93' (peça 61, p. 3).

172. Com base na metodologia empregada pela STN, o estado de Goiás precisaria de 82 meses de prazo adicional para quitar seu saldo projetado de resíduo, da ordem R\$ 6 bilhões (peça 62). Embora não haja limite de comprometimento para honra do resíduo, o percentual da RLR de Goiás comprometido com as prestações residuais seria mantido em torno de 11%. Já o Maranhão necessitaria de apenas nove meses, de um total de até 120 permitidos pela legislação, para liquidar seu saldo residual projetado de R\$ 607,8 milhões (peça 62). Neste caso, o comprometimento da RLR se reduziria dos atuais 11% para 10,2%.

173. Ante o exposto, e dadas as regras em vigor em 30/6/2012, verifica-se que as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito do refinanciamento decorrente da Lei 8.727/1993 são compatíveis com a expectativa de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação.

6.2 Resíduos - Lei 9.496/1997

174. Novamente, os quatro maiores devedores, cuja solvência das dívidas já fora examinada por este Tribunal, figuraram entre os casos mais críticos no que tange à quitação de resíduos, agora sob o ponto de vista do credor, qual seja, a STN. Nesse sentido, aquela Secretaria registra que (...) 4 (quatro) estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) apresentam Resíduo de Limite de Comprometimento a ser quitado após o vencimento do prazo original dos respectivos contratos de refinanciamento da Lei nº 9.496/97' (peça 63, p. 3).

175. Com base na metodologia empregada pela STN, o estado de Minas Gerais precisaria de cem meses de prazo adicional para quitar seu saldo projetado de resíduo, da ordem R\$ 41 bilhões (peça 64). Embora não haja limite de comprometimento para honra do resíduo, o percentual da RLR de Minas Gerais comprometido com as prestações residuais seria mantido em torno de 13%. Já o Rio de Janeiro necessitaria de apenas onze meses, de um total de até 120 permitidos pela legislação, para liquidar seu saldo residual projetado de R\$ 6,3 bilhões (peça 64). Neste caso, o comprometimento da RLR do Rio elevar-se-ia um pouco, dos atuais 13% para 13,52%. Por sua vez, o Rio Grande do Sul faria uso do prazo adicional máximo - 120 meses - e teria de suportar um comprometimento da ordem de 13,81% da RLR, maior que os 13% atuais, para fazer frente a um resíduo projetado de aproximadamente R\$ 30,2 bilhões (peça 64).. Por fim, tem-se o caso do estado de São Paulo, que em 72 meses após o prazo inicial quitaria seu resíduo estimado de R\$ 91,5 bilhões (peça 64), mantendo o nível de comprometimento de sua RLR em 13%.

176. Ante o exposto, e dadas as regras em vigor em 30/6/2012, verifica-se que as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito do refinanciamento decorrente da Lei 9.496/1997 são compatíveis com a expectativa de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação.

6.3 Resíduos - MP 2.185/2001

177. No âmbito da MP 2.185/2001, somente o município de São Paulo apresenta saldo projetado de resíduo a ser quitado após o prazo inicial de vigência do refinanciamento. Embora o caso se restrinja a um único ente, o montante envolvido é substancial: cerca de R\$ 61,6 bilhões (peça 66).

178. Nesse sentido, a STN assevera que: 'tendo em vista o elevado montante de resíduo de comprometimento acumulado, o Município de São Paulo necessitaria do prazo máximo de 120 (cento e vinte) meses para efetuar a quitação do respectivo contrato.' (peça 65, p. 3). Ademais, ainda que não haja limite de comprometimento para honra do resíduo durante o prazo adicional, o percentual da RLR do município de São Paulo comprometido com as prestações residuais saltaria dos atuais 13% para quase 20,3%.

179. Ante o exposto, verifica-se que a estimativa efetuada pela STN ratifica, ainda que em menor amplitude, as constatações desta Corte de Contas assinaladas há mais de quatro anos no bojo do Acórdão 2525/2008-TCU-Plenário. Com efeito, no relatório que embasou o referido decisum, ressaltou-se que:

'(...) em vista do limite de comprometimento de 13% da receita líquida real para pagamento da dívida financeira total, parece pouco provável que o município de São Paulo consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato relativo à Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001 e outros normativos. Mantido um crescimento real de 3% da arrecadação durante os próximos 23 anos atinge-se um percentual dívida/receita de 1,93. Caso esse crescimento de receita se materialize, para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes, em que o contrato estabelece que não há limite de comprometimento, a primeira prestação desse período seria equivalente a 29,1% da receita líquida real. Em vista desses números pode-se vislumbrar movimento indesejável da dívida consolidada líquida da União em virtude do aumento do limite de comprometimento a que teria de se submeter as finanças do município de São Paulo para o pagamento do débito.' (grifou-se)

180. Naquela oportunidade, o TCU determinou à STN que avaliasse se as condições de ajuste e austeridade fiscal para o município de São Paulo eram suficientes para evitar uma trajetória indesejável da dívida líquida que pudesse redundar num passivo contingente no médio e longo prazo para a União.

181. Muito embora o risco de insolvência apontado à época ainda não tenha, de fato, se concretizado, o cenário projetado pelo próprio ente devedor, sumariamente descrito no Quadro 6, apenas reforça a situação crítica, ora corroborada pela STN, referente ao endividamento do município de São Paulo junto à União.

182. De fato, a STN reconhece que a situação da capital paulista enseja atenção, dadas as condições atuais, em vista da elevação substancial do comprometimento da Receita Líquida Real '(...) quando do início do pagamento do resíduo acumulado' (peça 57, p. 15). A gestora dos haveres financeiros da União ressalta, no entanto, que existem garantias suficientes para resguardar o direito creditório do ente federal em caso de eventual inadimplência daquele município. Tais garantias consistem nas receitas próprias e transferências constitucionais auferidas pelo devedor, consoante previsto no art. 2º, inciso IV, da MP 2.185/2001.

183. Interessante notar que, a despeito de sua previsão regulamentar, a execução das garantias constitui medida de última instância, sujeita, ainda, a toda sorte de contestações judiciais e capaz de desflagrar verdadeiro conflito federativo, de proporções inimagináveis, sobretudo quando se considera o porte geopolítico e econômico do município de São Paulo.

184. Com efeito, um provável aumento de 50% no comprometimento da RLR do município de São Paulo - resultando em um novo percentual, não mais de 13%, mas sim de 20,3% da RLR durante o prazo adicional para quitação do resíduo -, ainda que garantido pela vinculação das rendas públicas locais, imporia severas restrições de ordem fiscal ao município. Considerando-se uma base orçamentária já comprimida por outros fatores, como o excesso de destinações específicas a dotações, o elevado e crescente volume de despesas obrigatórias e as exigências de aplicações mínimas de recursos em áreas como saúde e educação, uma eventual honra de garantia no âmbito do refinanciamento ao amparo da MP 2.185/2001 pode vir a comprometer sobremaneira a execução das demais políticas públicas sob a responsabilidade da prefeitura paulistana.

185. Por outro lado, o arcabouço normativo atinente às finanças públicas estabelece uma série de limites e restrições em matéria de endividamento e relações financeiras intergovernamentais. O caput do art. 35 da LRF representa o marco regulatório no que tange a eventuais hipóteses de refinanciamento. Seu comando impeditivo é extremamente claro e preciso, sendo digno de reprodução:

'LRF - Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.' (grifou-se)

186. Fernando Álvares Correia Dias (op. cit.) entende que 'esse dispositivo impossibilita alterações nas condições dos contratos e não permite ao Governo Federal socorrer Estados ou municípios em dificuldades, evitando o conhecido problema de risco moral (moral hazard)'.

187. Foge ao escopo do presente levantamento analisar a legalidade, o mérito ou ainda os efeitos de possíveis alternativas de solução para o caso do município de São Paulo. Tampouco é competência deste Tribunal propor uma saída a bom termo para ambas as partes - credor e devedor. Não obstante, no capítulo seguinte, são abordados, em linhas gerais, os riscos sistêmicos decorrentes de eventuais insolvências de entes federados, bem como de propostas de alterações legislativas visando à modificação das regras balizadoras dos contratos de refinanciamento.

7 - RISCOS SISTÊMICOS

188. O termo risco sistêmico é mais comumente utilizado para referir-se a crises bancárias e crises decorrentes de dificuldades para rolagem da dívida pública. O Comitê de Bancos da Basileia definiu risco sistêmico como aquele em que a inadimplência de uma instituição para honrar seus compromissos contratuais pode gerar uma reação em cadeia, atingindo grande parte do sistema financeiro. Essa definição pressupõe elevada exposição direta entre as instituições, de modo que a falência de qualquer uma delas inicia um efeito 'cascata' ou 'dominó' sobre o sistema financeiro. Simplificadamente, trata-se do risco de que um choque em uma parte limitada do sistema se propague como uma avalanche por todo o sistema, podendo atingir tanto as instituições insolventes quanto as que eram saudáveis antes de sofrerem o impacto do choque inicial (DATZ, Marcel Davi Xavier da Silveira (2002). *Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas (EPGE), Dissertação de Mestrado de Economia).

189. O pior dos mundos seria uma crise sistêmica decorrente de uma combinação de crise bancária e crise da dívida pública. Este é o caso da crise dos países da zona do Euro, que está contagiando outros países europeus que não adotaram o Euro como moeda comum. Esse não é o caso do Brasil, que já fez reforma bancária e no sistema financeiro e também implementou a reestruturação das dívidas dos estados e dos municípios nos anos 1990. Tais reformas viabilizaram o fortalecimento do sistema financeiro e também um pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

190. De fato, no painel de referência realizado em 11/6/2012, o representante do Banco Central do Brasil, entidade que zela pela solidez do sistema financeiro nacional, destacou que a continuidade do processo de consolidação fiscal do país pode ser atestada pelos seguintes fatores (peça 31, p. 1):

Metas fiscais compatíveis com a trajetória de queda do endividamento;

Melhora do perfil do endividamento público;

Arranjo institucional que favorece o equilíbrio no âmbito dos governos subnacionais;

Reformas criam perspectivas favoráveis para o médio e longo prazo;

Comparativamente, situação fiscal brasileira confortável.

191. Por meio do Ofício 350/2012-TCU/Semag (peça 54, p. 6), questionou-se à STN se haveria riscos sistêmicos decorrentes de uma eventual incapacidade de pagamento dos valores devidos por estados e municípios à União ou de mudanças normativas que afetem as regras aplicáveis aos contratos de renegociação.

192. Em sua resposta, nos termos do Ofício 308/2012/Coger/Gabin/STN/MF-DF (peça 57, p. 15-16), a STN argumenta que, com base em suas projeções rotineiras, não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios analisados. Em relação ao caso do município de São Paulo, faz-se menção, como já antecipado, à previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura, em que pesem as severas restrições de ordem fiscal a que o ente estará sujeito caso essas garantias venham a ter que ser honradas de fato. Reitera-se que o município de São Paulo tem arcado com uma taxa de juros de 9% a.a desde o início da vigência contratual (em 3/5/2000) em razão de não ter exercido a faculdade, na época devida, de amortizar extraordinariamente 10% ou 20% de sua dívida, nos termos do art. 2º, § 4º, incisos I e II, da MP 2.185/2001. Caso houvesse optado pelo pagamento da chamada 'conta gráfica' na proporção de 10% do saldo devedor, a taxa de juros aplicável à dívida paulistana teria se reduzido para 7,5% a.a A amortização extraordinária de 20% do saldo devedor reduziria a taxa de juros para 6% a.a.

193. Quanto à hipótese de alterações legislativas no sentido de modificar as regras balizadoras dos contratos de refinanciamento, a STN reitera sua posição contrária a mudanças nas condições legais e contratuais vigentes. Nesse sentido, argumenta que a União, ao assumir e refinanciar as dívidas estaduais e municipais, elevou em montante equivalente a dívida mobiliária federal. De fato, tal constatação é ratificada na análise constante do capítulo 5 deste relatório.

194. Uma vez rejeitada a hipótese de uma possível crise sistêmica, a STN avalia os possíveis efeitos de uma hipotética alteração das condições contratuais vigentes com objetivo de reduzir o custo para alguns entes da federação, dentre os quais destaca:

i) a alteração das condições de refinanciamento resultará em aumento do ônus suportado pela União, pois os recursos originários desses refinanciamentos são destinados à amortização da dívida pública federal. No caso da frustração dessas receitas, a União terá que endividar-se no montante equivalente para compensar a redução desses recursos. Isto equivale à penalização de todos os contribuintes ou toda a sociedade. Destaca que penaliza especialmente os entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas;

ii) a flexibilização das condições estabelecidas significaria um afrouxamento do pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico;

iii) a revisão dos contratos de refinanciamento seria interpretada como um sinal de fragilidade e de quebra do compromisso com os contratos e marcos legais vigentes.

195. Outros aspectos não diretamente apresentados pela STN podem ser destacados. Com base no item i), a maioria dos entes da federação que tiveram suas dívidas refinanciadas com a União foi zelosa com suas contas públicas e vem honrando seus compromissos contratuais com a União, de forma que uma renegociação da dívida sinalizaria que vale a pena não ser um ente responsável do ponto de vista fiscal. Os possíveis beneficiados com a renegociação teriam os bônus, enquanto que os demais seriam punidos por respeitarem os contratos e o marco legal vigente: vide, inclusive, o caso do estado do Piauí, que já liquidou integralmente suas obrigações junto à União referentes à Lei 9.496/1997. Dessa forma, poderia se caracterizar uma transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, o que fere o princípio fundamental constitucional de que o Estado deve combater os desequilíbrios regionais, conforme art. 3º, inciso III, da Carta Magna. O art. 170, inciso VII, da Constituição também destaca a redução da desigualdade regional como um dos princípios gerais da atividade econômica. Seficar evidenciado que uma possível renegociação da dívida vai favorecer os entes mais ricos em detrimento dos mais pobres, tal renegociação pode vir a ser considerada inconstitucional por violação dos referidos artigos da Constituição Federal.

196. Com base no item iii), uma eventual e hipotética renegociação das dívidas dos estados e dos municípios poderia criar um problema de risco moral, na medida em que incentivaria um endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro no futuro (MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros. Revista de Contabilidade e Organizações - FEA - RP/USP, v. 3, n.7, p.78-92, set-dez.2009).

197. Existe, ainda, um movimento por parte dos entes da federação no sentido de se endividar no setor externo, uma vez que podem conseguir menores taxas e condições mais vantajosas do que no mercado interno neste momento. Entretanto, tais entes estão transferindo para as gerações futuras o problema do risco cambial. Possíveis desvalorizações cambiais podem aumentar os custos em reais dos pagamentos de juros e do principal de tais dívidas, de forma a comprometer o equilíbrio fiscal intertemporal. Se o endividamento externo levar a uma situação de insolvência do estado ou município, mais uma vez a União terá que arcar com o ônus, por ser a avalista de tais empréstimos, com anuência do Senado Federal. Dessa forma, poderia haver nova socialização do prejuízo, considerando-se que a sociedade ou os contribuintes de várias gerações terão que arcar com tal fardo, como ocorrido inúmeras vezes na história econômica brasileira.

198. Outra frente que merece a devida atenção, em razão dos potenciais riscos que pode deflagrar, refere-se às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional visando modificar, entre outros,

indexadores, taxas de juros, limites de comprometimento e prazos adicionais atinentes ao refinanciamento da dívida subnacional. Nesse sentido, o quadro a seguir sintetiza os termos gerais das principais propostas:

Quadro 7 - Principais Proposições Legislativas

Atributo	Regras atuais	Proposições			
	LRF Lei 8.727/93 Lei 9.496/97 MP 2.185/01	Grupo de Trabalho ¹ Câmara dos Deputados	Projeto de Lei 86/2012 ² Senado Federal	Comissão Pacto Federativo ³ Senado Federal	Projeto de Lei Complementar 283/2013 ⁴ Presidência da República
Indexador	IGP-DI	IPCA	IPCA	IPCA	IPCA
Taxa de juros (a.a)	6%, 7,5% ou 9%	2%, com encargos mensais limitados à variação da taxa Selic	3%	4%	4%, com encargos mensais limitados à variação da taxa Selic
Limite de comprometimento da RLR	11,5%, 13% ou 15%	9%	9%	11%	11,5%, 13% ou 15%
Prazo adicional	120 meses	120 meses	120 meses	Definido em função do limite de comprometimento	120 meses

¹ Grupo de Trabalho instalado pela presidência da Câmara dos Deputados, conforme Ato Solene realizado em 20/3/2012 (peça 74).

² Comissão Externa do Senado Federal instituída pelo Ato 11/2012 do Presidente do Senado Federal, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao sistema federativo (peça 73).

³ Inteiro teor consta como peça 79 deste processo.

⁴ Inteiro teor consta como peça 90 deste processo.

Fontes: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

199. Como já salientado nas seções 1.4 e 1.5 deste relatório, o Poder Executivo Federal, assim como o Congresso Nacional, tem interesse de modificar as regras do refinanciamento subnacional, tanto que em 3/1/2013 encaminhou à Câmara dos Deputados, por iniciativa própria, a sua proposta de mudança, materializada no projeto de lei complementar - PLP 238/2013 (peça 90).

200. O primeiro aspecto a se ressaltar é o fato de que o referido projeto foi acompanhado de exposição de motivos do Ministério da Fazenda - EM 265/2012 MF (peça 90, p. 4-6) - datada de 19/12/2012, em que se afirma que a discrepância entre as taxas de juros reais da economia brasileira e os encargos incidentes sobre a dívida subnacional renegociada junto à União tem acarretado dificuldades para que os referidos entes federativos cumpram seus compromissos financeiros, econômicos e sociais. Por outro lado, em 3/10/2012, a STN, órgão técnico do Ministério da Fazenda responsável pela gestão dos haveres financeiros da União decorrentes da renegociação das dívidas de estados e municípios, em sede de resposta a diligência deste Tribunal, foi taxativa ao enfatizar que (peça 57, p. 15-16):

'Nada obstante as diversas iniciativas verificadas até hoje de alteração das condições legais e contratuais vigentes para esses refinanciamentos, a Secretaria do Tesouro Nacional não trabalha com essa possibilidade, e sempre que é instada a se manifestar sobre o assunto reitera sua posição contrária.'

(....)

Portanto, qualquer alteração das condições financeiras hoje vigentes para esses refinanciamentos que tenham como objetivo reduzir o custo para aqueles entes resultará em aumento do ônus suportado pela União, com a necessidade de endividamento equivalente a fim de suprir a frustração dessa receita já que os recursos originários desses refinanciamentos são destinados à amortização da dívida pública federal. (grifou-se)'

201. Observa-se, pois, que a referida exposição ministerial reflete uma opinião favorável à alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento, a qual é diametralmente oposta ao entendimento firmado pela STN no âmbito destes autos.

202. Isto posto, o escopo deste trabalho não abrange a análise da viabilidade jurídica ou dos impactos macroeconômicos decorrentes dessas proposições. O objetivo aqui é tão somente sinalizar a existência de movimentos legítimos que podem vir a resultar em mudanças significativas no arcabouço normativo aplicável ao refinanciamento da dívida subnacional. Não obstante, é certo que existem riscos envolvidos em uma tomada de decisão política dessa natureza.

203. Como bem salientado por Piancastelli e Boueri (*op. cit.*):

Flexibilizar simplesmente a LRF ou alterar o fator de ajuste é medida paliativa que comprometerá o objetivo maior da LRF em longo prazo. A estabilidade econômica e financeira, duramente alcançada pelo país, não deve ser colocada em risco com medidas ocasionais.

204. Pellegrini (*op. cit.*) também enxerga importantes obstáculos de natureza legal, jurídica, técnica, política e fiscal que dificultam uma eventual mudança nas cláusulas dos contratos firmados com base na Lei 9.496/1997. Em especial, o autor destaca que ‘(...) não há qualquer garantia de que, no futuro, o IPCA continue a subir menos que o IGP-DI (...) Outra dificuldade técnica decorre das diferentes situações de endividamento dos Estados, o que possivelmente obrigaría a soluções individualizadas’.

205. A questão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de refinanciamento também exige exame mais aprofundado. Com efeito, tal condição está prevista nos contratos administrativos regidos pela Lei 8.666, de 21/6/1993, que têm como partes a administração pública e o interessado particular e como objeto o fornecimento de bens ou a prestação de serviços. No caso dos contratos de refinanciamento regidos pelas Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e pela MP 2.185/2001, não existe a figura do particular, uma vez que as partes são União, estados e municípios, a contraprestação é de natureza financeira e os compromissos mutuamente assumidos vão muito além de seu mero objeto, simbolizando, como já mencionado, verdadeiro pacto federativo em prol da responsabilidade fiscal e da salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

206. Ante o exposto, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27/4/2011, entende-se pertinente dar ciência ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pela exposição de motivos EM 265/2012 MF que fundamentou o PLP 238/2013, enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional, bem como à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, casas legislativas encarregadas da apreciação do referido projeto de lei complementar e das demais proposições correlatas, sobre os riscos decorrentes de uma eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento de dívida celebrados entre União, estados e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, com destaque para: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal; a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; a possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; o incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral; e a fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

207. Em complemento, verifica-se que o PLP 238/2013 não está acompanhado de nenhuma estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas. Sem prejuízo da competência regimental atribuída à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT) para analisar a adequação orçamentária e financeira da referida proposição (arts. 53, inciso II, e 54, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução-CD 17/1989), é certo que a eventual redução das taxas de juros dos contratos de refinanciamento, dos atuais 9% a.a, 7,5% a.a e 6% a.a para 4% a.a; a provável adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) como fator de atualização monetária, em substituição ao IGP-DI; bem como a possível limitação dos encargos mensais à variação da taxa Selic, terão impacto negativo sobre os fluxos de receita financeira e sobre os saldos de haveres financeiros da União, acarretando possíveis aumentos da dívida pública mobiliária federal – em razão de prováveis novas emissões para cobrir as futuras perdas de receita financeira, e da dívida consolidada líquida federal – em face da consequente redução da magnitude dos haveres representados pelos saldos devedores de estados e municípios junto à União. Com efeito, esses e outros impactos de ordem econômico-financeira e fiscal não foram devidamente estimados, quantificados e explicitados pelo Poder Executivo no âmbito da exposição de motivos EM 265/2012 MF.

208. Nesse sentido, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se determinar à STN, como órgão central do Sistema de Administração

Financeira Federal (art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001), que elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 45 dias, a contar da publicação do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de uma possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, acompanhada da respectiva metodologia de cálculo, a qual deve considerar, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortizações e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União.”

5. Essa minuciosa análise da matéria levou a unidade técnica à seguinte conclusão:

“209. O presente levantamento teve por objetivo identificar as ações no âmbito do Poder Executivo Federal para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação, bem como avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar, analisar o risco sistemico no que diz respeito à possível incapacidade de quitação desses saldos e propor outras ações de controle, se necessárias.

210. Com base nos exames efetuados a partir das questões de auditoria, identificou-se que:

a) quanto aos aspectos legais e operacionais, os contratos relativos ao refinanciamento das dívidas subnacionais pela União são resguardados por uma legislação perene que lhes deu uma formatação básica homogênea sustentada por regras claras, precisas e estáveis. Nesse sentido, para além do cumprimento de seu objeto, esses contratos vincularam União, estados e municípios a um esforço fiscal conjunto em prol da estabilidade macroeconômica do país;

b) estados e municípios foram responsáveis por aproximadamente um terço do esforço fiscal empreendido pelo setor público brasileiro entre os anos de 2000 e 2011, período abrangido pela vigência do Programa de Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) além de garantir a segurança dos contratos celebrados e contribuir para a sustentabilidade fiscal do país, a solidez do arcabouço normativo referente ao refinanciamento da dívida subnacional e a trajetória bem sucedida do Programa de Ajuste Fiscal foram decisivos para o processo de institucionalização das relações financeiras governamentais e para a consolidação de processos de gestão, controles internos e rotinas de acompanhamento compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos correspondentes haveres financeiros da União;

d) sob uma perspectiva geral, os controles internos sobre esses haveres abrangem os fluxos de recebimento e os saldos a receber, além de variáveis relevantes dos contratos de refinanciamento, tais como limite de comprometimento, dívidas intralímite, atualização monetária e situação de adimplência dos entes;

e) à exceção da Provisão para Perdas Realizáveis, os demais ativos e passivos, de curto e longo prazo contabilizados no Siafi, referentes aos haveres financeiros da União sob amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 estão devidamente computados e evidenciados no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal;

f) em termos consolidados e a despeito do eventual prazo adicional de até 120 meses, bem como do cenário projetado para o município de São Paulo, a trajetória de amortização dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 é compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, considerando-se a data-base de 30/6/2012 e as regras em vigor nessa data;

g) segundo estimativas da STN, até a data-base de 30/6/2012 a União concedeu subsídios de R\$ 230 bilhões aos entes que renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei 9.496/1997. Coincidência ou não, os estados mais beneficiados são os que apresentam maiores saldos devedores na referida data-base. Em que pese uma eventual tendência de reversão do subsídio implícito, em desfavor dos entes devedores, a alta materialidade do subsídio inicial, de cerca de R\$ 94,3 bilhões não pode ser desprezada, sobretudo em razão de seu caráter irretratável;

h) dadas as regras em vigor em 30/6/2012, verifica-se que as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997,

bem como da MP 2.185/2001 são compatíveis com as expectativas de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo, em que um provável aumento de 50% no nível de comprometimento da RLR com as prestações devidas (de 13% para 20,3%), ainda que garantido pela vinculação das rendas públicas locais, imporia severas restrições de ordem fiscal ao município;

i) não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios. Em relação ao caso do município de São Paulo, há previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura; porém, sua eventual execução pode vir a comprometer seriamente as demais políticas públicas sob a responsabilidade do município;

j) eventual alteração das regras do refinanciamento da dívida subnacional aumentaria o ônus suportado pela União, penalizaria os entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas, fragilizaria o pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico, poderia ser interpretada como um sinal de fragilidade e de quebra do compromisso com os contratos e marcos legais vigentes, incentivaria o endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral, e caracterizaria transferência de renda de estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao preceito constitucional de combate das desigualdades regionais;

l) O Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, que visa alterar os critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, não está acompanhado de estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas.

211. Considera-se, assim, alcançado o objetivo da fiscalização, com a identificação das ações da Secretaria do Tesouro Nacional para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação. Todos os elementos quantitativos e qualitativos ora sumarizados poderão ser avaliados com maior profundidade em futuras ações de controle desta Egrégia Corte, sobretudo no monitoramento do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como no âmbito do acompanhamento da gestão fiscal da União, realizado quadrimensalmente pelo TCU, nos termos do art. 59 da LRF.

212. Ademais, este levantamento cumpre um importante papel em meio às discussões travadas no âmbito do Congresso Nacional acerca das dívidas de estados e municípios com a União. Com efeito, em que pese a legitimidade das eventuais propostas de alteração legislativa e das futuras decisões políticas, as conclusões ora obtidas constituem elementos técnicos indispensáveis ao debate do tema. Os rumores de uma iminente mudança nas regras balizadoras dos contratos de refinanciamento da dívida subnacional apenas reforçam a relevância, a urgência e a necessidade premente de manifestação tempestiva desta Corte acerca da questão, sob pena de perda, ainda que parcial, do objeto. Com efeito, por tratar-se de aspecto sensível das finanças públicas e em razão do papel do TCU como guardião da responsabilidade na gestão fiscal, o pronunciamento conclusivo no âmbito destes autos releva-se ainda mais essencial.

213. Por fim, destacam-se como benefícios esperados desta fiscalização: o incremento da eficiência e da eficácia da STN, órgão central dos sistemas federais de Administração Financeira e de Contabilidade, a partir do aperfeiçoamento de seus controles internos e da melhoria de seus processos de trabalho, contribuindo para a mitigação de riscos na gestão da dívida pública; o aumento da transparência da gestão fiscal, a partir da melhoria na divulgação de informações econômicas, financeiras e contábeis do setor público; e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

6. Com fundamento nas análises acima e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, a Seimag formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

"I) considerar a trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001 compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, dadas as regras em vigor na data-base de 30/6/2012 (capítulo 4 deste relatório);

II) considerar as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001 compatíveis com as expectativas de sua quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo estabelecido na legislação pertinente, dadas as regras em vigor na data-base de 30/6/2012 e ressalvando-se o cenário

projeto para o município de São Paulo, em que a elevação acentuada do nível de comprometimento de sua receita líquida real com as prestações devidas, ainda que garantida pela vinculação das rendas públicas locais, nos termos do art. 2º, inciso IV, da Medida Provisória 2.185/2001, imporia severas restrições fiscais ao município, pondo em risco a execução das demais políticas públicas sob sua responsabilidade (capítulo 6 deste relatório);

III) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001), que elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 45 dias, a contar da publicação do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de uma possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, acompanhada da respectiva metodologia de cálculo, a qual deve considerar, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortizações e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União (capítulo 7 deste relatório);

IV) dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pela exposição de motivos EM 265/2012 MF que fundamentou o Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, bem como à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, casas legislativas encarregadas da apreciação do referido projeto de lei complementar e das demais proposições correlatas, sobre os riscos decorrentes de uma eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento de dívida celebrados entre União, estados e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, destacando-se: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal; a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; a possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; o incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, caracterizando um problema de risco moral; e a fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico (capítulo 7 deste relatório);

V) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001), que avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, os saldos retificadores registrados nas contas contábeis 12239.00.00 - Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos e 12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos e em observância ao princípio contábil da prudência (seção 3.4 deste relatório);

VI) fixar o prazo de 45 dias, a contar da publicação do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, para que a Secretaria do Tesouro Nacional informe a este Tribunal as providências adotadas em relação à recomendação proposta no item anterior;

VII) autorizar o monitoramento, pela Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal, do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, sem prejuízo de que o cumprimento da recomendação proposta no item 'V' também seja verificado no âmbito do acompanhamento quadrimestral da gestão fiscal da União, nos termos do art. 59 da Lei Complementar 101/2000;

VIII) encaminhar cópias do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, aos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Controladoria-Geral da União; ao presidente do Banco Central do Brasil, ao secretário do Tesouro Nacional; aos secretários de Fazenda do Distrito Federal e dos estados de Minas Gerais, do Pará, do Piauí e do Rio Grande do Sul; ao secretário de Finanças do município de São Paulo; às comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às comissões de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao deputado federal Cândido Vaccarezza, coordenador do Grupo de Trabalho para Analisar a Questão da Dívida dos Estados e Municípios com a União; ao senador da República Francisco Dornelles, relator do Projeto de Lei do Senado 86/2012; à presidência do Senado Federal, como subsídio à comissão externa que discute o Pacto Federativo; e à Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional deste Tribunal;

IX) arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Desenvolvimento Nacional e da Região Norte
Secretaria de Macroavaliação Governamental



**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE
EXTERNO DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO
NACIONAL E DA REGIÃO NORTE
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO
GOVERNAMENTAL**

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

**LEVANTAMENTO SOBRE OS HAVERES DA UNIÃO COM OS
DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO**

Lei 8.727/1993

Lei 9.496/1997

Medida Provisória 2.185/2001

Brasília (DF), março de 2013.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 013.036/2012-2

Fiscalis 561/2012

Relator: Valmir Campelo

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Levantamento

Ato originário: Acórdão 923/2012- TCU-Plenário (TC 009.395/2012-1)

Objeto da fiscalização: Haveres da União decorrentes do refinanciamento de dívidas de estados e municípios

Atos de designação: Portarias de Fiscalização-Semag 1.304, de 16/5/2012 (peça 1), 1.784, de 3/7/2012 (peça 25) e 1.949, de 31/7/2012 (peça 46)

Período abrangido pelo trabalho: 14/5/2012 a 29/11/2012

Composição da equipe: Renato Lima Cavalcante – Matr. 8123-0 (Coordenador)

Tito Belchior Silva Moreira – Matr. 2843-6

Joaquim Ramalho de Albuquerque – Matr. 3836-9

Maria de Fátima Elias da Silva – Matr. 5690-1

DO ÓRGÃO FISCALIZADO

Órgão fiscalizado: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Vinculação TCU: Semag, Secex/Fazenda

Responsável: Arno Hugo Augustin Filho

Cargo: Secretário do Tesouro Nacional

Período: desde junho/2007

RESUMO

Trata-se de levantamento com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação, avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e analisar o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos.

Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

- 1) Quais os aspectos legais e operacionais atinentes ao refinanciamento das dívidas de estados e municípios com a União?
- 2) Que instrumentos a União utiliza para acompanhar os fluxos de recebimento e os saldos a receber relativos aos haveres decorrentes das renegociações de dívidas estaduais e municipais?
- 3) Qual tem sido a trajetória de amortização das dívidas dos estados e municípios com a União?
- 4) A União concedeu subsídios aos estados e municípios que tiveram suas dívidas refinanciadas?
- 5) Qual a estimativa de eventuais valores residuais a pagar após o término dos prazos previstos nos contratos de renegociação?
- 6) Quais os riscos sistêmicos decorrentes de uma eventual incapacidade de pagamento dos valores devidos por estados e municípios à União?

O trabalho consistiu em análise das normas e da doutrina atinentes à matéria, exame de documentos enviados pelos auditados, circularização, análise de dados, conferência de saldos, além da realização de painéis de referência e da submissão do relatório preliminar à manifestação dos gestores.

Os principais achados e constatações referiram-se a: robustez das regras do refinanciamento da dívida subnacional; esforço fiscal significativo de estados e municípios; processos de gestão e controle compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos haveres financeiros da União; desconsideração dos saldos de provisão para perdas prováveis relativos aos haveres financeiros, quando da apuração da dívida consolidada líquida da União; trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional compatível com os prazos e demais condições originalmente estabelecidos; subsídios de R\$ 230 bilhões concedidos pela União aos entes devedores; estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com as expectativas de quitação no prazo adicional máximo de 120 meses, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo; riscos decorrentes de possíveis alterações das regras do refinanciamento da dívida subnacional.

O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 465,5 bilhões, correspondente ao saldo dos haveres financeiros da União, ao final de agosto de 2012, relativos ao refinanciamento da dívida subnacional ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001.

Entre os benefícios esperados da fiscalização, destacam-se o incremento da eficiência e da eficácia do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, contribuindo para a mitigação de riscos na gestão da dívida pública; o aumento da transparência da gestão fiscal e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

As propostas de encaminhamento são no sentido de se considerar as trajetórias de amortização e as estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com os respectivos prazos de refinanciamento, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo e cientificar o Ministério da Fazenda e o Congresso Nacional acerca dos riscos de alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional. Ademais, propõe-se à Secretaria do Tesouro Nacional que encaminhe a este Tribunal a estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas no Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, bem como avalie a pertinência de considerar, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, os saldos retificadores das provisões para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1 – Definições relevantes do PAF
Quadro 2 – Metas 1 e 2 do PAF – Modelo 2012.....	
Tabela 1 – Avaliações e Inadimplências do PAF – 1997 a 2010	
Gráfico 1 – Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real – 2000 a 2011	
Gráfico 2 – Resultado Primário (estados e Distrito Federal) – 2000 a 2011	
Tabela 2 – Resultados fiscais por nível – 2000 a 2011	
Quadro 3 – Rotinas de acompanhamento dos haveres	
Tabela 3 – Demonstrativo Contábil dos Haveres e Passivos Financeiros	
Tabela 4 – Refinanciamento da dívida subnacional – Grandes Números.....	
Tabela 5 – Variação dos Índices de Correção Monetária	
Tabela 6 – Refinanciamento da Lei 8.727/1993 – Amortização	
Quadro 4 – Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Categorização dos entes federados	
Tabela 7 – Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Amortização.....	
Tabela 8 – Refinanciamento da MP 2.185/2001 – Amortização	
Tabela 9 – Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Subsídios	
Gráfico 3 – Lei 9.496/1997 – Índices de Atualização Monetária e Remuneração – 2012 a 2029....	
Quadro 5 – Conclusões anteriores do TCU sobre a solvabilidade dos maiores devedores	
Quadro 6 – Considerações dos painelistas – MG, RS e município de SP	
Quadro 7 – Principais Proposições Legislativas	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Bacen	Banco Central
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
Coafi	Coordenação-Geral de Haveres Financeiros
Cofis	Coordenação-Geral de Fundos e Operações Fiscais
Corem	Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios
DF	Dívida Financeira
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Gecem	Gerência de Créditos Vinculados a Estados e Municípios
Gefig	Gerência de Execução Financeira e Informações Gerenciais
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado
LFT	Letra Financeira do Tesouro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
Pnafe	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
Proes	Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLR	Receita Líquida Real
RSF	Resolução do Senado Federal
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
Siafi	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Surin	Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União
TET	Termo de Entendimento Técnico
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO
1.1 Apresentação
1.2 Objetivo e Questões de Auditoria
1.3 Escopo do Levantamento
1.4 Metodologia
1.5 Limitações
1.6 Volume de Recursos Fiscalizados
1.7 Benefícios esperados
1.8 Estrutura do Relatório
2 – VISÃO GERAL DO OBJETO
3 – ACOMPANHAMENTO DOS HAVERES
3.1 O processo de renegociação
3.2 Definições e regras
3.3 Programa de Ajuste Fiscal
3.4 Contabilização, controles internos e demais rotinas de acompanhamento
4 – TRAJETÓRIA DE AMORTIZAÇÃO DAS DÍVIDAS
4.1 Amortização – Lei 8.727/1993
4.2 Amortização – Lei 9.496/1997
4.3 Amortização – MP 2.185/2001
5 – SUBSÍDIOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO
6 – ESTIMATIVAS DE VALORES RESIDUAIS A PAGAR
6.1 Resíduos – Lei 8.727/1993
6.2 Resíduos – Lei 9.496/1997
6.3 Resíduos – MP 2.185/2001
7 – RISCOS SISTÊMICOS
8 – CONCLUSÃO
9 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1 – INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

1. O objetivo do trabalho, originado do Acórdão 923/2012-TCU-Plenário (Sessão Reservada de 18/4/2012), é identificar as ações no âmbito do Poder Executivo Federal para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação.

2. Em comunicação feita ao Plenário desta Corte em 14/3/2012, o Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro destacou a relevância do tema, chamando a atenção para a materialidade dos valores envolvidos: cerca de R\$ 455 bilhões, apurados ao final de 2011. Segundo o nobre ministro:

(...) esse valor equivale a mais de 5 vezes toda a dotação da União para Investimentos em 2012, e daria para contratar pelo menos 8 obras do porte do trem-bala que deverá ligar São Paulo ao Rio de Janeiro, ou 50 obras de transposição do São Francisco, de acordo com a última estimativa do PAC. Cerca de R\$ 27 bilhões já vencem em 2013. Esses acordos abrangem 26 Estados e pelo menos 180 Municípios.

3. Não obstante a motivação advinda do diligente Ministro Carreiro, a relatoria do presente processo coube ao Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas 5 (biênio 2011-2012), à qual pertence a unidade 27270 – Secretaria do Tesouro Nacional, gestora dos haveres financeiros objeto desta fiscalização.

1.2 Objetivo e Questões de Auditoria

4. Além de trazer ao conhecimento do público as ações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para gestão dos haveres da União decorrentes da renegociação de dívidas das esferas subnacionais, este trabalho destina-se a avaliar o histórico de pagamentos e os saldos devedores relativos aos débitos renegociados por estados e municípios ao amparo das Leis 8.727, de 5/11/1993 e 9.496, de 11/9/1997, e da Medida Provisória (MP) 2.185, de 24/8/2001.

5. Buscou-se, também, obter estimativas acerca dos eventuais subsídios concedidos pela União aos entes devedores, bem como dos prováveis valores residuais a pagar após o término dos prazos previstos nos respectivos contratos, analisando-se, ainda, o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos por parte dos entes devedores.

6. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, dispostas na Matriz de Planejamento (peça 48):

- 1) Quais os aspectos legais e operacionais atinentes ao refinanciamento das dívidas de estados e municípios com a União?
- 2) Que instrumentos a União utiliza para acompanhar os fluxos de recebimento e os saldos a receber relativos aos haveres decorrentes das renegociações de dívidas estaduais e municipais?
- 3) Qual tem sido a trajetória de amortização das dívidas dos estados e municípios com a União?
- 4) A União concedeu subsídios aos estados e municípios que tiveram suas dívidas refinanciadas?
- 5) Qual a estimativa de eventuais valores residuais a pagar após o término dos prazos previstos nos contratos de renegociação?
- 6) Quais os riscos sistêmicos decorrentes de uma eventual incapacidade de pagamento dos valores devidos por estados e municípios à União?

7. Além de subsidiar futuras fiscalizações, este levantamento cumpre um importante papel em meio às discussões travadas no âmbito do Congresso Nacional acerca das dívidas de estados e municípios com a União. Com efeito, em que pese a legitimidade das eventuais propostas de alteração legislativa e das futuras decisões políticas, as conclusões ora obtidas constituem elementos

técnicos indispensáveis ao debate do tema. Assim, ainda que com objetivos inteiramente distintos do embate político, esta Corte de Contas, ao manifestar-se conclusiva e tempestivamente nestes autos, exercerá mais uma vez, e com extrema pertinência, a sua nobre missão constitucional de auxílio ao Legislativo.

1.3 Escopo do Levantamento

8. O escopo do levantamento abrange apenas os haveres da União decorrentes dos acordos de renegociação de dívidas assinados com estados e municípios nos termos das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, e da MP 2.185/2001. Portanto, não são objeto de análise os haveres oriundos das demais relações financeiras intergovernamentais, a exemplo da renegociação da dívida externa (Aviso MF 30/1983 e outros), da carteira de saneamento decorrente da MP 2.196/2001 e do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnaf).

9. Por meio da Lei 8.727/1993 foram refinanciadas as dívidas de natureza contratual de responsabilidade dos estados, municípios e órgãos de suas administrações indiretas. Esta lei não abrangeu a renegociação da dívida mobiliária subnacional, nem vedou o acesso a novos financiamentos.

10. O Voto 162/1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN), instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Este programa inovou ao estabelecer medidas de ajuste fiscal e saneamento financeiro aos entes participantes. Contudo, a ausência de coercitividade dessas medidas forçou a União a se responsabilizar, novamente, por débitos de entes federados.

11. A recorrente assunção de passivos das esferas subnacionais acarreta movimentos inesperados na trajetória da dívida da União, com consequências indesejáveis sobre as taxas de juros e o crescimento econômico. Com a Lei 9.496/1997, a União buscou criar condições de longo prazo para que essas obrigações contingentes deixassem de prejudicar a disciplina fiscal do governo central.

12. O processo de aperfeiçoamento normativo inaugurado em 1997 culminou com a edição da Lei Complementar 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que impõe uma gestão fiscal responsável aos três níveis de governo. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória 2.185/2001, que autorizou o refinanciamento de dívidas de responsabilidade dos municípios, em moldes similares aos da Lei 9.496/1997, com exigências de condições mínimas de ajuste fiscal.

13. Não obstante a melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro verificada desde então, o resultado pretendido com as renegociações depende de que as condições estabelecidas para pagamento dos débitos permitam aos entes federados saldar os estoques de suas dívidas ao final dos prazos estipulados nos contratos de refinanciamento.

14. É certo que as peculiaridades relativas à situação fiscal e à capacidade de pagamento de cada um dos entes devedores influenciam diretamente na análise da solvabilidade das dívidas (sob a ótica do devedor) e, por conseguinte, da liquidez e certeza dos respectivos haveres (sob a ótica do credor). Todavia, reconhece-se, de igual modo, a complexidade inerente a uma avaliação econômico-financeira que considere os efeitos das múltiplas variáveis que afetam a liquidez e a solvência de estados e municípios.

15. Com efeito, a análise pormenorizada sobre a solvabilidade dos créditos da União junto aos entes subnacionais já foi feita por este Tribunal em relação aos maiores devedores (vide acórdãos do Plenário 315, 316, 317, todos de 2007, e 1.948/2008, além do Acórdão da 2ª Câmara 2.525/2008). Destarte, a presente ação de controle não se reduz a uma mera atualização desses estudos, tampouco se presta ao monitoramento *ad hoc* dessas deliberações.

16. Além de obter um melhor entendimento sobre a atuação da STN como gestora dos haveres, o que se pretende, ao fim e ao cabo, é fornecer um panorama geral acerca dos haveres financeiros da União junto aos demais entes da federação, tendo como fonte primária os dados e informações fornecidos pelo órgão auditado, os quais foram submetidos ao rigoroso escrutínio da equipe de fiscalização.

17. Ademais, nos termos do art. 238 do Regimento Interno do TCU, o instrumento de fiscalização denominado levantamento visa dar conhecimento ao Tribunal acerca da organização e funcionamento de atividades governamentais no que se refere a aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, identificando-se objetos passíveis de futuras fiscalizações. Tal finalidade alinha-se integralmente aos objetivos desta fiscalização.

1.4 Metodologia

18. O presente trabalho foi realizado em observância aos Padrões de Levantamento aprovados pela Portaria-Segecex 15, de 19/5/2011, e às Normas de Auditoria do TCU, aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010 e revisadas pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Subsidiariamente, foram seguidas as disposições do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010.

19. Para tanto, examinaram-se a legislação e a doutrina pertinente à matéria, bem como os dados e as informações constantes dos documentos encaminhados pela STN em respostas às diligências efetuadas, além dos saldos contábeis registrados no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Ademais, foram obtidos esclarecimentos complementares em reuniões realizadas com os auditados ao longo da fiscalização. Nesse sentido, os procedimentos básicos foram a circularização, a análise de dados, a conferência de saldos e a análise documental, identificando-se os ofícios de respostas às diligências como os principais papéis de trabalho do levantamento.

20. Durante a fase de planejamento, foram realizados dois painéis de referência com especialistas, de modo a obter opiniões qualificadas sobre o tema da fiscalização. O primeiro painel, realizado em 11/6/2012, contou com a participação de representantes das áreas de política econômica do Banco Central (peça 31) e de dívida pública (peça 32) e relações intergovernamentais (peça 33) da STN. No segundo painel, realizado em 3/7/2012, estiveram presentes representantes das secretarias de estado da Fazenda do Distrito Federal (peça 34), de Minas Gerais (peça 35), do Pará (peça 36), do Piauí (peça 37), do Rio Grande do Sul (peça 38) e da secretaria municipal de Finanças de São Paulo (peça 39).

21. Após a conclusão do relatório preliminar (peça 80), o seu inteiro teor foi submetido à manifestação dos órgãos auditados, por meio dos ofícios 560/2012-TCU/Semag – endereçado à STN – e 561/2012-TCU/Semag – remetido ao Bacen, ambos de 14/12/2012 (peças 83 e 84). Com efeito, de acordo com o item 44 dos Padrões de Levantamento (Portaria-Segecex 15/2011), não haveria a obrigação de se cumprir tal etapa, uma vez que os comentários dos gestores a respeito das informações levantadas foram colhidos ao longo da execução dos trabalhos. Contudo, em razão da alta complexidade das questões em análise, foi dada oportunidade à STN e ao Bacen para que apresentassem as considerações que julgassem relevantes, em suas respectivas áreas de atuação, nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU 168/2011). Satisfaz-se, assim, o compromisso firmado pelo eminentíssimo Ministro-Relator nas comunicações encaminhadas aos órgãos supracitados em agradecimento a suas participações no painel de referência realizado em 11/6/2012 (peça 43, p. 1-3).

22. Os comentários do Bacen foram encaminhados a esta Corte por meio do expediente Audit/Gabin-2013/0005, de 9/1/2013 (peça 88). Já a STN pronunciou-se acerca do relatório preliminar por intermédio do Ofício 29/2013/Coger/Gabin/STN/MF-DF, de 5/2/2013 (peça 89). Tendo em vista que as considerações do Bacen apenas endossam as conclusões da equipe de

fiscalização e que os apontamentos da STN, embora pertinentes, não comprometem a robustez dos achados obtidos nem o mérito das análises e proposições efetuadas, optou-se por proceder aos ajustes sugeridos e incorporar os comentários recebidos diretamente no texto deste relatório final, em observância ao item 147 das Normas de Auditoria do TCU.

23. Ademais, um fato relevante ocorrido após a submissão do relatório preliminar à manifestação dos gestores foi o envio, pela Presidência da República, em 3/1/2013, do Projeto de Lei Complementar (PLP) 238/2013 (peça 90), que visa alterar a LRF de modo a estabelecer novos critérios de indexação para os contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, estados e municípios. O referido projeto tramita na Câmara dos Deputados em regime de prioridade e foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação daquela casa (CFT) para exame do mérito e da adequação orçamentária e financeira. Tendo em vista sua relevância, tal fato é analisado mais detidamente no capítulo 7 deste relatório, que trata de riscos sistêmicos.

1.5 Limitações

24. A temática abordada neste trabalho guarda estreita relação com o equilíbrio federativo. É, portanto, assunto nevrálgico no âmbito das finanças públicas, despertando legitimamente o interesse político, haja vista a conformação própria do estado federal brasileiro, que se traduz na busca simultânea pelo fortalecimento da soberania nacional e pela preservação da autonomia nas esferas subnacionais.

25. Não por acaso a questão das dívidas dos estados e municípios com a União vem sendo debatida pelo Congresso Nacional. E não poderia ser diferente, dado o alto grau de interesse público – e político – que o tema desperta na atual conjuntura econômica interna e internacional, em que predomina o discurso em torno da austeridade fiscal dos governos.

26. Por outro lado, a política recente de redução das taxas de juros – levada a efeito pelo governo central brasileiro –, em contraponto à evolução acentuada, nos últimos anos, do índice de correção monetária aplicável à maior parte dos contratos de refinanciamento dos governos subnacionais, tem sido o argumento fundamental das principais propostas de alterações legislativas.

27. Os rumores sobre uma eventual mudança nas regras do refinanciamento subnacional ganharam corpo a partir da constituição de um grupo de trabalho parlamentar destinado a debater o assunto (peça 74) e da retomada de uma discussão política mais ampla acerca do pacto federativo (peça 73). Com o encaminhamento, pela Presidente da República, do PLP 238/2013, restou comprovada a intenção do próprio governo federal de alterar as condições contratuais originalmente pactuadas. Há que se considerar, ainda, as manifestações sobre o assunto provenientes da sociedade civil organizada (peças 29, 30 e 55) e da imprensa em geral (peça 75). Em que pesem essas limitações, o interesse do TCU, como órgão de controle externo, reside – exclusivamente – nos aspectos técnicos que envolvem a questão, e cujos desafios para compreensão revelam-se igualmente complexos.

28. Em paralelo, a jurisdição e a competência deste Tribunal nem sempre são bem compreendidas pelas partes envolvidas nas intrincadas relações financeiras intergovernamentais. De fato, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, *caput*, da Constituição Federal, não cabe ao TCU fazer qualquer ingerência sobre a arrecadação e a aplicação de recursos estaduais e municipais. Contudo, em relação às dívidas desses entes nas quais a União figure como credora – caso dos havéres em exame – ou como garantidora – caso das operações de crédito externo –, o TCU deve se fazer presente de modo a resguardar o interesse federal.

29. Ademais, os créditos oriundos dos contratos de renegociação de dívidas dos estados e municípios constituem ativos da União, e os fluxos mensais de pagamento das prestações devidas pelos entes correspondem a receitas federais. Assim, de um lado, a gestão desses recursos está a

cargo da STN, unidade jurisdicionada a este Tribunal; de outro, a Constituição Federal atribui ao TCU o controle sobre dinheiros, bens e valores públicos federais (arts. 70 e 71).

30. Por fim, mas não menos importante, os haveres financeiros decorrentes do refinanciamento subnacional afetam sobremaneira a apuração do limite de endividamento da União, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque os saldos desses haveres são deduzidos da dívida consolidada bruta para fins de cálculo da dívida consolidada líquida da União. Com efeito, o TCU tem o dever de zelar pelo cumprimento da LRF no âmbito federal, e sua atuação nesse sentido tem servido de referência para os demais tribunais de contas do país. Assim, não obstante as limitações expostas, é inequívoca a competência desta Corte para fiscalizar os haveres em questão.

1.6 Volume de Recursos Fiscalizados

31. O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 465,5 bilhões, correspondente ao montante dos haveres da União decorrentes do refinanciamento das dívidas dos estados e municípios ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, conforme divulgado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2012, elaborado pela STN (peça 78).

1.7 Benefícios esperados

32. Entre os benefícios esperados decorrentes desta fiscalização, destaca-se o incremento da eficiência e da eficácia da STN, órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, a partir do aperfeiçoamento de seus controles internos e da melhoria de seus processos de trabalho, contribuindo para a mitigação de riscos na gestão da dívida pública. Outro benefício refere-se ao aumento da transparência da gestão fiscal, por meio da melhoria na apuração e divulgação das informações econômicas, financeiras e contábeis do setor público. Por fim, o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, já destacado na seção 1.2, também pode ser considerado um benefício desta ação de controle.

1.8 Estrutura do Relatório

33. Após a visão geral do objeto, apresenta-se uma descrição do processo de acompanhamento dos haveres financeiros da União pela STN, com enfoque na gestão dos ativos oriundos das renegociações de dívidas dos entes federados.

34. Em seguida, faz-se a análise da trajetória de amortização dos débitos refinanciados, destacando-se os montantes devidos, os fluxos de pagamento e atualização monetária e a geração e acumulação de resíduos. Em paralelo, apresentam-se as estimativas dos subsídios concedidos pela União quando da assunção das dívidas subnacionais e no decorrer da vigência dos contratos de renegociação.

35. Passa-se, então, à análise das estimativas efetuadas pela STN, relativas aos valores residuais a pagar após o término dos prazos contratuais, destacando-se as condições a que poderão estar sujeitos os entes que permanecerem em débito com a União. Os riscos quanto a eventuais incapacidades de pagamento em um cenário futuro e alterações legislativas visando à modificação dos termos contratuais são abordados em seção que antecede a conclusão e as propostas de encaminhamento.

2 – VISÃO GERAL DO OBJETO

36. No bojo da atividade financeira do Estado, o endividamento caracteriza-se como fonte de recursos apropriada para financiar o desenvolvimento econômico e social. Os governos normalmente se vêm obrigados a recorrer a empréstimos e financiamentos para fazer frente a déficits orçamentários e projetos de infraestrutura. A dívida pública também é usada para equilíbrio das contas externas e como instrumento de política monetária. Entretanto, dependendo de seu

tamanho relativo, a dívida pública pode ser vista como uma ameaça à estabilidade macroeconômica do país.

37. Em estados organizados sob a forma federativa, como o Brasil, a autonomia dos entes subnacionais é um fator determinante para o modelo de controle do endividamento do setor público. Em geral, adota-se, nesses casos, um modelo administrativo-legal baseado em regras definidas pela legislação pertinente, de forma a ponderar, mediante lei, as relações político-financeiras dos entes federados. Assim, não apenas o endividamento original dos estados e municípios brasileiros, como todo o histórico de refinanciamento dessas dívidas pela União foram suportados por atos normativos que autorizaram essas operações e impuseram condições para sua realização.

38. Celmar Rech sumariza os instrumentos legais anteriores a 1997 que deram amparo à assunção de passivos das esferas subnacionais pela União (RECH, Celmar. *A sustentabilidade dos débitos estaduais junto à União*. Tese de Mestrado em Economia do Setor Público. Universidade de Brasília, 2006).

39. A Lei 7.614, de 14/7/1987, instituiu o Programa de Apoio Financeiro a Estados e Municípios, que permitiu a contratação de operações de crédito visando ao pagamento do serviço da dívida interna, ao refinanciamento de obrigações dos bancos estaduais e à cobertura de déficits relativos a despesas correntes. Por meio da Lei 7.976, de 27/12/1989, a União refinanciou o saldo devedor das operações concedidas ao amparo do Aviso 30/1983, do Ministério da Fazenda, cujos recursos se destinavam ao refinanciamento da dívida externa garantida pela União. Foram refinanciadas, também, as dívidas contraídas com base nos Votos CMN 340/1987 e 548/1987. A partir de 1989, a dívida externa do setor público brasileiro, contraída até 1983, foi totalmente reestruturada.

40. Por sua vez, o refinanciamento autorizado pela Lei 8.727/1993 estendeu o prazo de pagamento das dívidas de responsabilidades dos estados, municípios e respectivas administrações indiretas junto a empresas federais, que cederam seus créditos à União para serem refinanciados pelo prazo de 240 meses, prorrogáveis por mais 120, mantidos os encargos originalmente pactuados. Os pagamentos às empresas credoras se dão à medida que os devedores quitam seus débitos.

41. Segundo Rech (op. cit.), “duas importantes oportunidades de ajuste foram perdidas” por ocasião do refinanciamento previsto na Lei 8.727/1993:

A primeira foi não se ter incluído a dívida mobiliária dos estados. Na ocasião, essa dívida era relativamente pequena. Transformá-la em contratual teria desonerado os estados de bancarem altos custos advindos da política monetária de juros altos adotada pelo governo posteriormente. O segundo pecado foi não se ter exigido nenhum novo freio adicional a novos endividamentos. (grifou-se)

42. Em que pesem suas limitações e omissões, os normativos anteriores a 1997 lançaram as bases para a formulação de um modelo mais amplo de renegociação dos débitos e de controle da situação fiscal dos entes federados. O marco legal determinante desse processo é representado pela Lei 9.496/1997.

43. Fernando Álvares Correia Dias ressalta que o refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997 “teve um duplo propósito” (DIAS, Fernando Álvares Correia. *O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999-2003*. Texto para Discussão 17. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília. 2004):

1) evitar a insolvência dos governos subnacionais, já que alguns Estados encontravam dificuldades para a rolagem de suas dívidas, o que implicava custos financeiros elevados e crescentes, em face da percepção de um considerável risco de crédito pelo mercado. Nesse contexto, o refinanciamento das dívidas foi positivo, já que diminuiu o custo financeiro da

dívida consolidada do setor público e, mais importante, evitou o provável *default* de alguns Estados;

2) engajar os governos subnacionais em programas de saneamento financeiro, na medida em que o refinanciamento da dívida seria obrigatoriamente associado a um programa de ajuste fiscal previamente acordado, o que foi uma lacuna das experiências anteriores de refinanciamento das dívidas estaduais. (grifou-se)

44. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), instituído pela Lei 9.496/1997, buscou privilegiar o equilíbrio fiscal intertemporal ao estabelecer metas e compromissos de natureza econômico-financeira, além de ajustes patrimoniais, aos entes federados que refinanciaram suas dívidas com a União.

45. Tendo em vista que a receita líquida real dos estados da federação aproximava-se de 7% do PIB à época, o estabelecimento do limite médio de comprometimento de 13% da RLR para o pagamento das prestações relativas ao refinanciamento significaria uma contribuição de pouco menos de 1% do PIB para as metas fiscais do setor público consolidado. Adicionalmente, essa estratégia restringia o comportamento fiscal dos entes, forçando-os a desfazer-se de alguns ativos com grande potencial de gerar desequilíbrios orçamentários. Estavam combinadas, portanto, as condições para incentivar a privatização de empresas estatais, principalmente financeiras, recorrentemente utilizadas pelos estados para se financiarem e esconder a incontinência fiscal.

46. Como bem salientado por Josué Pellegrini (PELLEGRINI, Josué. *Dívida Estadual*. Texto para Discussão 110. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília. 2012), “a renegociação de 1997 resultou em contratos firmados entre este ano e 1999 pela União e cada um dos Estados, a exceção do Amapá e de Tocantins. Englobou os passivos estaduais ainda não renegociados em 1989 e 1993”. Os contratos foram estruturados com base nas seguintes regras:

- a) parcelamento da dívida em até 360 prestações (trinta anos), prazo esse prorrogável em até dez anos em função do resíduo de dívida deixado ao término do primeiro prazo;
- b) prestação, paga mensalmente, com base na Tabela *Price*, correspondente à soma da amortização e dos juros;
- c) taxa de juros de 6% ao ano, mas, em alguns casos, de 7,5% ao ano, em função da proporção da dívida paga à vista;
- d) dívida mensalmente corrigida pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (*IGP-DI*);
- e) percentual da receita estadual como limite para os desembolsos relativos aos encargos da dívida renegociada, inclusive às anteriores a 1997;
- f) preferência para os pagamentos dos encargos relativos à dívida renegociada antes de 1997, caso os encargos totais alcançassem o limite de desembolsos. (grifou-se)

47. Ainda de acordo com Pellegrini (op. cit.), “os contratos firmados com base na Lei nº 9.496, de 1997, foram arquitetados para que as 360 prestações fossem pagas, nelas embutidos os juros e a amortização, e, ao término do prazo, o passivo estivesse quitado”. Outro aspecto que merece destaque é a preservação das regras fundamentais da Lei 9.496/1997 passados quase quinze anos desde a sua edição, fato raro no volátil ordenamento jurídico brasileiro.

48. Isto posto, a presente ação de controle visa avaliar o histórico de pagamentos e saldos das dívidas de estados e municípios com a União a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar e identificar riscos sistêmicos no que diz respeito à possível incapacidade de quitação desses saldos ao final dos contratos.

49. Em fiscalizações anteriores realizadas pela Semag, que resultaram nos Acórdãos do Plenário 315, 316, 317, todos de 2007, e 1948/2008 e no Acórdão da 2ª Câmara 2525/2008, verificou-se que os cinco maiores devedores (estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São

Paulo e Rio de Janeiro, além do município de São Paulo) respondiam por 85% dos haveres da União. Nessas oportunidades, o TCU recomendou que a STN realizasse estudos acerca dos riscos dos créditos para constituições de provisões e que avaliasse a austeridade fiscal dos entes devedores a fim evitar uma trajetória indesejável da dívida líquida que pudesse redundar num passivo contingente para a União.

3 – ACOMPANHAMENTO DOS HAVERES

50. De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado pela STN em agosto de 2012 (peça 78), 29,3% dos R\$ 1.684,3 bilhões de ativos financeiros da União correspondiam aos créditos decorrentes da renegociação das dívidas dos estados e municípios, no valor total de R\$ 494,5 bilhões. Esses créditos estão subdivididos nas dívidas renegociadas ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 (R\$ 442,5 bilhões), nos créditos da Lei 8.727/1993 (R\$ 23 bilhões), na dívida externa renegociada (R\$ 5,3 bilhões) e nos demais créditos (R\$ 23,7 bilhões). Essa grande participação relativa nos ativos do Tesouro Nacional evidencia a necessidade de se acompanhar a solvabilidade dos débitos de estados e municípios com a União.

51. Nos termos do seu Regimento Interno (aprovado pela Portaria MF 244, de 16/7/2012), a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável por administrar os haveres financeiros da União. Para tanto, conta com a estrutura da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi), unidade subordinada à Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais (Surin). A Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (Corem), também integra a Surin/STN e monitora os programas de reestruturação e ajuste fiscal dos estados e municípios, avaliando o cumprimento dos compromissos fiscais assumidos por entes federados em contratos firmados com a União.

52. É importante destacar que, além de sua relevância como indutor de responsabilidade nas finanças subnacionais, os programas de ajuste fiscal contribuíram sobremaneira para o processo de institucionalização das relações financeiras governamentais. Nesse sentido, Piancastelli e Boueri enaltecem o caráter compensador do esforço e do alto custo da renegociação para a federação (PIANCHELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. *Dívida dos Estados: 10 anos depois*. Texto para Discussão 1366. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2008):

(...) as relações financeiras do governo federal com os estados estão mais organizadas e mais transparentes. A maioria dos estados ajustou suas finanças públicas, promoveu reformas administrativas e atingiu um patamar mais elevado de administração financeira mais eficiente e com responsabilidade fiscal. A despeito das dificuldades e desafios que ainda persistem, a gestão das finanças públicas dos estados brasileiros evoluiu de maneira significativa. Foi um grande avanço.

3.1 O processo de renegociação

53. Em complemento ao histórico descrito no Capítulo 2, buscou-se obter junto à STN, por meio do Ofício 350/2012-TCU/Semag, de 27/8/2012 (peça 54), evidências acerca de como seu deu o processo de renegociação das dívidas de estados e municípios relativamente aos seguintes aspectos:

- a) procedimentos adotados junto aos credores originais;
- b) principais pontos discutidos entre a União e os entes federados;
- c) soluções adotadas à época com vistas à obtenção de consenso entre as partes.

54. Por intermédio do Ofício 308/2012/Coger/Gabin/STN/MF-DF, de 3/10/2012 (peça 57), a STN encaminhou cópia da documentação que deu suporte às tratativas que culminaram na assinatura dos respectivos contratos. Os documentos referem-se aos 26 estados, ao Distrito Federal e aos dez municípios com maiores dívidas junto à União.

55. No que tange à Lei 8.727/1997, houve a prévia formalização de Termos de Responsabilidade envolvendo devedores e credores originais e a posterior celebração de Contratos

de Confissão e Composição de Dívidas entre União e devedores, e de Contratos de Cessão de Crédito entre União e credores originais. De acordo com a STN (peça 57, p. 6), “o pagamento aos credores originais se dá na medida do pagamento dos refinanciamentos pelos devedores, por meio de rateio”.

56. Nas negociações sob a égide da Lei 9.496/1997, os Protocolos de Acordo foram os instrumentos-base. Por meio desses documentos, a União firmou compromisso de refinanciar dívidas estaduais mediante a contrapartida de adesão dos estados ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, ressaltando-se, à época, a necessidade de obtenção das respectivas autorizações legislativas (do Senado Federal e da assembleia local). Os contratos de refinanciamento propriamente ditos foram assinados posteriormente. Já a quitação das dívidas junto aos credores originais deu-se com a emissão de títulos públicos federais específicos.

57. Para os municípios que se valeram do refinanciamento autorizado pela MP 2.185/2001, a pactuação junto à União deu-se de forma similar ao procedimento adotado no âmbito da Lei 8.727/1997, com a prévia formalização de Termos de Responsabilidade envolvendo devedores e credores originais. Posteriormente, foram celebrados Contratos de Confissão, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre União e municípios, também mediante prévias autorizações legislativas. O meio de pagamento aos credores originais foi idêntico ao da Lei 9.496/1997: títulos da dívida pública federal.

58. Em adendo, a STN ressalta que (peça 57, p. 6): “(...) em todos os casos os procedimentos relativos a contratações somente foram adotados após o cumprimento de todos os requisitos legais estabelecidos, bem como apresentação e análise dos contratos originais”.

59. As Letras Financeiras do Tesouro – Séries A e B (LFT-A e LFT-B) foram os títulos emitidos exclusivamente para o cumprimento dos contratos de assunção pela União das dívidas de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, bem como das operações relativas à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (Proes), nos termos da MP 2.192/2001. A legislação que regulamenta as LFTs A e B é o Decreto 3.859, de 4/7/2001.

60. Entre as características básicas desses títulos, destacam-se o prazo de até quinze anos, a forma de colocação direta e o valor nominal na data-base de R\$ 1.000,00. A LFT-A tem rendimento com base na taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos públicos federais, acrescida de 0,0245% a.m. Já a LFT-B tem rendimento apurado apenas com base na taxa média Selic. De acordo com o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de outubro de 2012, divulgado pela STN, o estoque total de LFTs (séries A, B e convencional) corresponde ao montante de R\$ 434,77 bilhões, com prazo médio de vencimento de 2,01 anos e custo médio acumulado em doze meses de 9,22% a.a.

3.2 Definições e regras

61. As variáveis monitoradas pela STN no acompanhamento dos haveres financeiros oriundos dos contratos de renegociação derivam dos conceitos previstos nas respectivas leis instituidoras dos refinanciamentos. Nesse sentido, merecem destaque as definições de Receita Líquida Real (RLR), Limite de Comprometimento, Dívidas Intralímite e Resíduo de Limite:

- a) Receita Líquida Real (RLR): Receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, descontadas as receitas: de operações de crédito, alienação de bens, transferências voluntárias ou de doações; recebidas com o fim específico de atender despesas de capital; e de transferências legais e constitucionais aos municípios (no caso dos estados);
- b) Limite de Comprometimento da RLR: Valor máximo da RLR que o ente pode desembolsar mensalmente para o pagamento de prestações referentes aos

refinanciamentos concedidos ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, conforme o caso;

c) Dívidas Intralímite: Dívidas que têm prioridade de pagamento, dentro do limite de comprometimento da RLR, inclusive em relação ao serviço da dívida do próprio refinanciamento. Dessa forma, os valores pagos relativos às dívidas intralímite são deduzidos do valor da prestação do refinanciamento ao qual se vinculam;

d) Resíduo de Limite: Diferença entre o valor do limite de comprometimento, já abatido das dívidas intralímite, e a respectiva prestação calculada pela tabela *Price*.

62. Por meio do Ofício 350/2012-TCU/Semag (peça 54), a STN foi questionada acerca das principais regras e conceitos estabelecidos pelo arcabouço normativo básico referente ao refinanciamento da dívida subnacional e de sua importância para a garantia da segurança jurídica e adequada operacionalização dos respectivos contratos.

63. Em sua resposta (peça 57), a STN informou que os limites de comprometimento, em percentual da RLR, variam conforme o normativo de regência dos contratos de refinanciamento. Assim, no âmbito da Lei 8.727/1993, o limite é de 11% da RLR para todos os estados (nos termos do art. 48 da Resolução do Senado Federal 43/2001). Para os contratos da Lei 9.496/1997, aplicam-se limites de 11,5%, 13% e 15% da RLR, conforme o caso. Já para os municípios que renegociaram suas dívidas ao amparo da MP 2.185/2001, o limite é de 13% da RLR.

64. Além do conceito de RLR legalmente estabelecido nos termos do art. 2º da Lei 9.496/1997 (para estados) e do art. 7º da MP 2.185/2001 (para municípios), a STN aplica critérios e entendimentos adicionais, derivados do Parecer PGFN/CAF/1331/2004, da Lei 10.195, de 14/2/2001, e da Lei 12.249, de 11/6/2010.

65. A manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) embasa a dedução, para fins de apuração da RLR, “(...) dos recursos provenientes de repasses do Fundo Nacional de Saúde para pagamento de assistência à saúde, a título da Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde” (peça 57, p. 3). As deduções da RLR relativas aos recursos recebidos por repartição de receita (cota-partes do ICMS, FPE e FPM, e IPI-Exportação) estão previstas na Lei 10.195/2001. Já a Lei 12.249/2010 exclui da RLR as transferências obrigatórias destinadas a ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ações de resposta a desastres.

66. Verifica-se, pois, que o relevante conceito de Receita Líquida Real, aplicável aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, não se confunde com a definição de Receita Corrente Líquida, prevista no art. 2º, inciso IV, da LRF e denominadora comum dos limites fiscais impostos aos entes públicos no que tange a despesas de pessoal, endividamento líquido, operações de crédito, garantias e contragarantias.

67. Outro aspecto destacado pela STN refere-se aos critérios mais restritivos para contratação de operações de crédito impostos aos entes que renegociaram suas dívidas com a União ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001. Nesse sentido (peça 57, p. 5):

Para os refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/97, enquanto a dívida financeira de um Estado for superior a correspondente RLR anual: (a) somente poderão ser contratadas novas operações de crédito, inclusive empréstimos externos, se for cumprida a meta relativa à dívida financeira na trajetória estabelecida no PAF; e (b) os Estados estão impedidos de colocar títulos no mercado interno.

No caso dos refinanciamentos de dívidas municipais a MP 2.185 impôs como restrições ao endividamento desses entes: (a) somente poderão emitir novos títulos da dívida pública mobiliária municipal interna ou externa, após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento previsto nesta Medida Provisória; e (b) somente poderão contrair novas dívidas, inclusive operações de Antecipação de Receita Orçamentária, se a dívida financeira total do Município for inferior a sua RLR anual.

68. Portanto, além de estarem sujeitos às restrições da LRF em caso de superação dos limites de endividamento e operações de crédito previstos nas Resoluções do Senado Federal (RSFs) 40, de 20/12/2001, e 43, 21/12/2001, os entes que possuem débitos renegociados junto à União também se submetem às limitações creditícias impostas pelo art. 3º, § 5º, da Lei 9.496/1997 e pelo art. 8º da MP 2.185/2001.

69. Em relação às garantias dos contratos de refinanciamento, tanto as Leis 8.727/1993 (art. 3º, *caput*) e 9.496/1997 (art. 4º) quanto a MP 2.185/2001 (art. 2º, inciso IV) preveem a vinculação de receitas próprias dos entes subnacionais, bem como das quotas relativas aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) e dos recursos da Lei Complementar 87, de 13/9/1996 (Lei Kandir).

70. Não obstante, o mecanismo do limite de comprometimento da RLR para amortização das prestações leva, em alguns casos, ao acúmulo de resíduos que se acrescem ao saldo devedor, uma vez que, nos termos do § 2º do art. 6º-A da Lei 9.496/1997, “os valores que ultrapassarem o limite terão seu pagamento postergado, sobre eles incidindo os encargos financeiros dos contratos de refinanciamento, para o momento em que os serviços das mesmas dívidas comprometer valor inferior ao limite”. Tal regra também se encontra reproduzida no § 2º do art. 5º da MP 2.185/2001.

71. Esses resíduos são registrados em contas separadas e atualizados nas mesmas condições do contrato. Sua amortização durante o prazo normal do refinanciamento ocorre toda vez que o limite de comprometimento for superior à prestação calculada pela tabela *Price*, sendo a diferença a maior lançada como amortização dessa conta. Se ao final do prazo normal desses refinanciamentos ainda permanecer saldo na conta de resíduo de limite de comprometimento, ele será refinaciado conforme prazo adicional definido contratualmente, mas que se estende por, no máximo, até 120 meses para os três programas (Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e MP 2.185/2001), com prestações calculadas pela tabela *Price*, porém sem o benefício da limitação do dispêndio mensal ao percentual da RLR.

72. Segundo a STN, a segurança e a confiabilidade dos contratos celebrados deve-se, em grande medida, à definição precisa dos parâmetros na legislação de referência. De fato, corrobora-se o entendimento de que tais parâmetros “(...) não ficaram suscetíveis a variações conjunturais ou políticas que pudessem a qualquer momento afetar as condições contratadas” (peça 57, p. 5).

73. Em adendo, cumpre salientar que contratos derivam de um acordo de vontade entre as partes, constituem atos jurídicos perfeitos para todos os fins de direito e pressupõem obrigatoriedade de execução. Resguardados por uma legislação perene que lhes deu uma formatação básica homogênea sustentada por regras claras, precisas e estáveis, os contratos de refinanciamento da dívida subnacional, para além do cumprimento de seu objeto, vincularam União, estados e municípios a um esforço fiscal conjunto em prol da estabilidade macroeconômica do país.

3.3 Programa de Ajuste Fiscal

74. Igualmente relevantes para a gestão dos haveres a cargo da STN são as definições previstas nos Termos de Entendimento Técnico (TETs) que regulamentam o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), atrelado ao refinanciamento instituído pela Lei 9.496/1997. Questionada acerca das principais definições previstas nos TETs firmados com os estados, a STN ressaltou que (peça 58, p. 1):

(...) os conceitos e metodologias estabelecidos no TET têm como premissa o estabelecimento de uma base comum a todos os estados – ou seja adotar critérios gerais para todos os estados – e por outro lado a consideração de aspectos específicos para cada estado em função de suas especificidades, de modo a assegurar a observância dos critérios gerais em situações heterogêneas.

75. Ademais, foram encaminhados a esta Corte modelos de TET empregados nos anos de 2006 e 2012 de modo a evidenciar a evolução gradativa na construção desse documento, em razão de avanços conceituais e do próprio desempenho dos estados no âmbito do Programa. A estrutura básica do TET contempla os seguintes itens:

- I) Critérios Gerais;
- II) Definições Utilizadas no Programa;
- III) Metodologia de Projeção, Apuração e Avaliação do Cumprimento de Metas;
- IV) Descrição das Metas e Aspectos da Metodologia de Projeção, Apuração e Avaliação;
- V) Das Operações de Crédito a Contratar.

76. Os itens I, II, e III correspondem ao componente conceitual do TET e estabelecem o escopo e a abrangência do PAF, as fontes de informação, os critérios de apuração e atualização dos dados, as variáveis envolvidas, suas definições e especificidades. Atenção especial deve ser dada ao item IV do TET, que trata das metas do Programa e de sua avaliação. Com efeito, nos termos do art. 2º da Lei 9.496/1997, as metas do PAF dizem respeito a:

- 1) dívida financeira em relação à RLR;
- 2) resultado primário;
- 3) despesas com funcionalismo público;
- 4) arrecadação de receitas próprias;
- 5) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e
- 6) despesas de investimento em relação à RLR.

77. Por estarem relacionadas às metas por meio das quais o desempenho dos entes é avaliado, as definições das correspondentes variáveis são apresentadas no quadro a seguir, com a ressalva de que o conceito de RLR já foi abordado na seção 3.2 deste relatório:

Quadro 1 – Definições relevantes do PAF

Variável	Definição
Dívida Financeira (DF)	<p>Saldo das dívidas assumidas por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo, na posição de 31 de dezembro, em que o mutuário é o Estado. São considerados também os saldos das dívidas da administração indireta honradas pelo Tesouro do Estado, independentemente de terem sido assumidas formalmente.</p> <p>Difere do conceito da LRF quanto à composição e à abrangência.</p> <p>Para os fins do Programa não estão incluídas na dívida financeira as operações realizadas por antecipação de receitas orçamentárias (ARO), liquidadas dentro do mesmo exercício em que sejam contratadas.</p>
Resultado Primário	Montante correspondente à diferença entre a receita líquida e as despesas não financeiras.
Despesas com Funcionalismo Público	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente

	às entidades de previdência, conforme estabelece o <i>caput</i> do art. 18 da Lei Complementar 101/2000.
Receitas Próprias	Montante da receita correspondente ao somatório das receitas tributárias (exceto o Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre valores pagos pelo Estado), de contribuições, patrimoniais (exceto as financeiras), agropecuárias, industriais, de serviços (exceto as financeiras), outras receitas correntes, amortizações de empréstimos e outras receitas de capital.
Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos	Medidas ou reformas de natureza administrativa e patrimonial, que resultem em modernização, aumento da transparência e da capacidade de monitoramento de riscos fiscais, melhoria da qualidade do gasto e racionalização ou limitação de despesas.
Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Fonte: Modelo de Termo de Entendimento Técnico (TET) fornecido pela STN.

78. É interessante notar que o conceito de dívida financeira não corresponde ao conceito de dívida consolidada estabelecido pela LRF, tampouco é aderente à lógica de controle do endividamento em termos líquidos imposta aos estados por meio da RSF 40/2001. Contudo, em fiscalização conduzida pela Semag (TC 021.465/2010-0), que culminou no Acórdão 1.776/2012-TCU-Plenário, este Tribunal examinou as regras estabelecidas pela LRF para o cálculo do resultado fiscal dos entes federados, pronunciando-se nos seguintes termos:

60. Com base no exposto, é possível extrair as seguintes conclusões a respeito do controle do endividamento trazido pela Lei 9.496/1997:

- a) controle do endividamento pela lógica bruta: a dívida financeira;
 - b) endividamento engloba valores tanto de curto quanto de longo prazo;
 - c) engloba endividamento originado de contratos e da emissão de títulos;
 - d) conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado;
 - e) receita primária apurada de acordo com o regime de arrecadação; e
 - f) despesa primária apurada de acordo com o regime de empenho.
- (...)

102. No entanto, é possível afirmar que o método de que trata a Lei 9.496/1997 é perfeitamente compatível com a lógica de controle de endividamento por ela estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a geração de recursos financeiros necessários ao pagamento dos juros e ao resgate do principal da dívida financeira.

103. Por fim, apesar das diferenças apontadas, vale frisar que os mandamentos contidos na Lei 9.496/1997 foram estabelecidos em momento anterior à aprovação da LRF. Desse modo, os Estados que assinaram acordos com base em referido diploma legal devem continuar a utilizar referida sistemática de controle de endividamento, ainda que não totalmente compatível com os parâmetros estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal. (grifou-se)

79. Portanto, a aparente assimetria conceitual entre dívida financeira e dívida consolidada (bruta ou líquida) reflete, na verdade, distintos propósitos de controle. Se à LRF e à RSF 40/2001 interessa o acompanhamento do nível de endividamento líquido do ente federado, ao PAF importa monitorar o estoque bruto de obrigações assumidas pelo ente.

80. De acordo com a STN (peça 58, p. 13), e nos termos do art. 26, parágrafo único, da MP 2.192-70, de 24/8/2001, o cumprimento das metas de dívida financeira e de resultado primário é suficiente para que o estado seja considerado adimplente. Em contrapartida, o descumprimento de

uma dessas metas enseja penalização equivalente à amortização extraordinária de 0,25% da RLR por meta descumprida, pelo prazo de seis meses. Todavia, ao estado é dada a oportunidade de manifestar-se previamente em relação às metas descumpridas. Como consequência, têm-se as seguintes hipóteses:

- Confirmação da avaliação preliminar de inadimplência;
- Revisão da avaliação, em razão de novos elementos que afetem os resultados apurados;
- Revisão da avaliação, por meio de concessão de *waiver* por parte do Ministro da Fazenda, à vista de justificativa fundamentada do estado.

81. Em razão da relevância das metas 1) Relação Dívida Financeira/RLR e 2) Resultado Primário, elaborou-se o quadro a seguir, que contempla, em linhas gerais, os principais aspectos de suas metodologias de projeção e avaliação, conforme disposto no modelo de TET vigente em 2012:

Quadro 2 – Metas 1 e 2 do PAF – Modelo 2012

Meta	Descrição	Projeção	Avaliação
Dívida/RLR	<p><u>D/RLR > 1:</u> Não ultrapassar, em cada ano, o limite superior da trajetória até que a dívida não seja superior à RLR anual;</p> <p><u>D/RLR < ou igual a 1:</u> Manter a dívida (D) em valor não superior ao da RLR anual, enquanto o Estado não liquidar o refinanciamento da Lei 9.496/1997;</p> <p><u>D/RLR < 1 no segundo ano do triênio:</u> Não ultrapassar, em 2012, o limite superior da relação D/RLR, de 1,XX. Para os exercícios seguintes, manter a dívida em valor não superior ao da RLR anual, enquanto o Estado não liquidar o referido refinanciamento.</p>	<p>A projeção da dívida incorpora as estimativas de receitas de operações de crédito, internas e externas, contratadas e a contratar. Para a projeção dos três primeiros exercícios do Programa, a RLR será estimada para o período de janeiro a dezembro de cada exercício, expressa a preços de dezembro do exercício anterior ao da elaboração do Programa. Tal projeção é decorrente de estimativas de responsabilidade do Estado, acordadas com a STN. Para a projeção dos demais exercícios, será aplicada uma taxa de crescimento real de 3% ao ano.</p>	<p>Comparação entre a meta ajustada e o resultado apurado.</p>

Meta	Descrição	Projeção	Avaliação
Resultado Primário	Estabelece os montantes relativos ao resultado primário, expressos a preços correntes, projetados para o triênio.	Para efeitos do Programa, as aquisições de títulos de crédito e capitalizações do Fundo Previdenciário não são consideradas como despesas não financeiras.	No caso de frustração de receita, o Estado se compromete a adotar medidas necessárias em termos de aumento de outras receitas e/ou diminuição de despesas de forma a alcançar os resultados estabelecidos. Na eventualidade de não realizá-los, o Estado se compromete a não gerar atrasos/deficiências em cada exercício. Na eventualidade de não realizá-los, o Estado não poderá superar, para cada exercício, os montantes de atrasos/deficiência referidos no Anexo I do Programa.

Fonte: Modelo de Termo de Entendimento Técnico (TET) fornecido pela STN.

82. Anualmente, a STN avalia o cumprimento, pelos entes federados, das metas e compromissos do PAF referentes ao exercício anterior. Nessas avaliações, há possibilidade de atualização das metas para um novo triênio, visando preservar a solvência do ente, particularmente em relação à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos. Ainda de acordo com a STN (peça 57, p. 4):

As revisões dos programas se coadunam com o entendimento do Governo Federal de que deve haver um compartilhamento dos benefícios da estabilidade econômica entre os entes que se esforçaram e mantêm uma situação fiscal equilibrada.

Ao longo da existência dos Programas, por conta da adoção de uma postura consistente com a manutenção do equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica, os resultados alcançados pelos Estados vêm sendo significativos, em especial na redução do seu endividamento.

83. Em complemento, a STN encaminhou a este Tribunal cópias das notas técnicas de avaliação anual do PAF, englobando o período que vai desde a assinatura da primeira versão do Programa – 1997 – até o término do exercício de 2010. No total, foram realizadas 316 avaliações e confirmadas treze inadimplências. No primeiro ano, apenas três estados haviam firmado compromissos no âmbito do Programa. Porém, passados três anos, ou seja, em 2000, o PAF já abrigava os 25 entes remanescentes até 2010 (24 estados e o Distrito Federal). A tabela seguinte evidencia essa evolução:

Tabela 1 – Avaliações e Inadimplências do PAF – 1997 a 2010

Exercício	Entes	Avaliações	Inadimplências
1997	3	3	-
1998	16	16	-
1999	22	22	-
2000	25	25	-
2001	25	25	3

2002	25	25	2
2003	25	25	4
2004	25	25	3
2005	25	25	1
2006	25	25	-
2007	25	25	-
2008	25	25	-
2009	25	25	-
2010	25	25	-
Total		316	13

Fonte: STN.

84. Registre-se, por oportuno, que em 6/6/2012 o estado do Piauí liquidou integralmente, e de forma antecipada, seu débito relativo à Lei 9.496/1997, conforme atestado pela STN. Portanto, desde essa data, o estado encontra-se “(...) desobrigado a manter metas e compromissos no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal” (peça 57, p. 4).

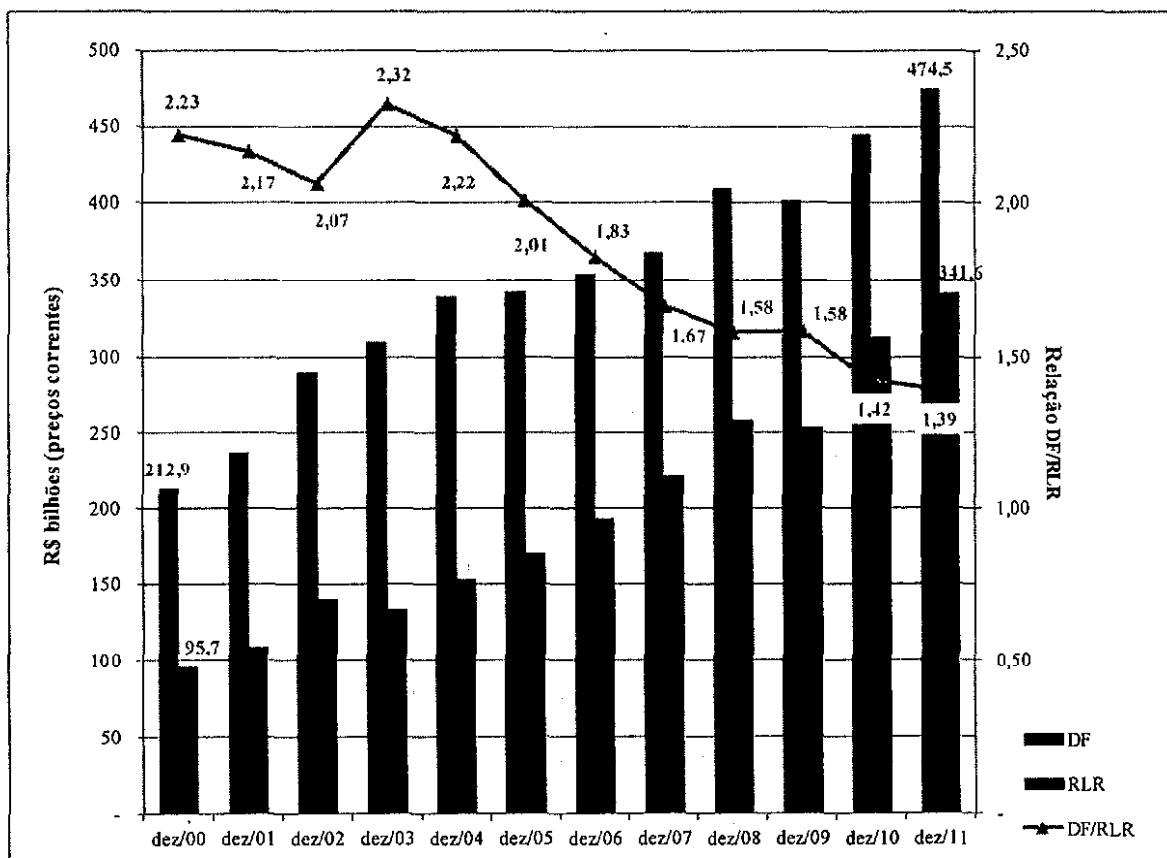
85. Em relação às penalidades aplicadas e garantias eventualmente executadas no âmbito do PAF, a STN forneceu cópias das comunicações sobre o descumprimento de metas fiscais dos estados, e dos respectivos mapas do agente financeiro (Banco do Brasil – BB) informando a cobrança e os valores pagos.

86. Analisando-se a referida documentação, conclui-se que não houve registro de qualquer caso que ensejasse a execução das garantias previstas na legislação aplicável aos contratos. Em contrapartida, as penalidades de amortização extraordinária atingiram nove estados (alguns incorreram em inadimplência por mais de uma vez), totalizando R\$ 479,2 milhões, em valores nominais, recolhidos ou acumulados como resíduo entre os anos de 2003 e 2007.

87. Verifica-se, contudo, que as inadimplências correspondem a somente 4,1% do total de avaliações realizadas até 2010, sendo que a última ocorrência referiu-se ao exercício de 2005. Desde então, foram efetuadas cem avaliações, envolvendo os 25 entes, e nenhuma inadimplência foi constatada. Tal quadro reforça o compromisso firme dos estados e do Distrito Federal em garantir o alcance das metas do PAF.

88. Como evidências adicionais, os gráficos a seguir ilustram o desempenho das duas principais metas do PAF: Relação Dívida Financeira/RLR e Resultado Primário. Os dados são consolidados, ou seja, abrangem todos os entes participantes do Programa, e têm como fonte a STN, no caso do Gráfico 1, e a STN e o Bacen, no que tange ao Gráfico 2:

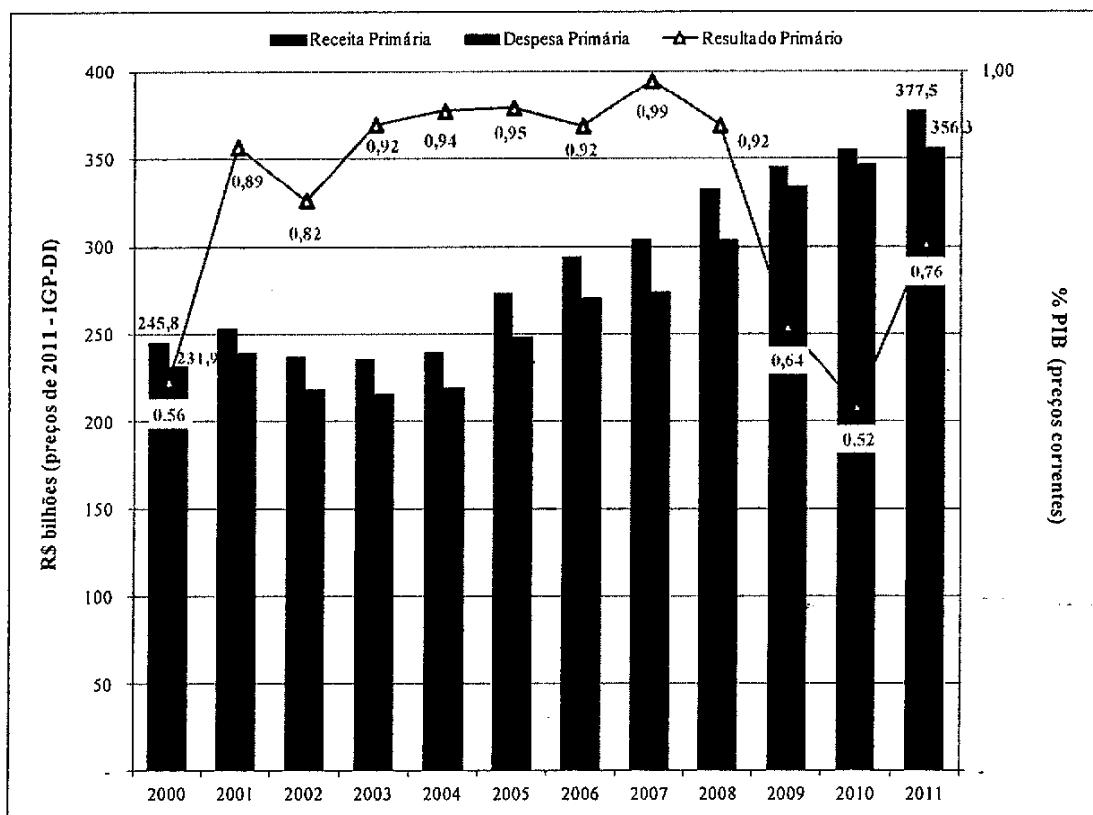
Gráfico 1 – Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real – 2000 a 2011



Fonte: STN.

89. Ao final de 2000, primeiro ano do PAF com 25 integrantes, a dívida financeira total era da ordem de R\$ 212,9 bilhões. Onze anos depois, esse saldo mais do que dobrou em termos nominais, atingindo R\$ 474,5 bilhões. Porém, o crescimento nominal da RLR, da magnitude de 257%, fez a relação DF/RLR consolidada despencar de 2,23 para 1,39 em dezembro de 2011, aproximando-a do ideal de equilíbrio, qual seja, DF/RLR igual a um.

Gráfico 2 – Resultado Primário (estados e Distrito Federal) – 2000 a 2011



Fontes: STN e Bacen.

90. Observa-se que, em termos consolidados, os governos estaduais e do Distrito Federal vêm obtendo sucessivos superávits primários, sobretudo em razão dos expressivos aumentos de arrecadação, que compensaram os acréscimos de despesa durante a série em análise. A redução na magnitude dos superávits, observada entre os anos de 2008 e 2010, deveu-se aos reflexos da crise econômica internacional sobre a economia brasileira. Em 2011, o resultado alcançado reaproximou-se da média, em torno de R\$ 20 bilhões.

91. Finalmente, a tabela seguinte apresenta os dados históricos da participação de estados e municípios nos resultados fiscais do setor público consolidado, apurados pelo Bacen em % do PIB, também no período de 2000 a 2011:

Tabela 2 – Resultados fiscais por nível – 2000 a 2011

Ano	Resultados ¹	Nível ²			% do PIB Total
		Federal	Estadual ³	Municipal	
2000	Primário	2,82	0,56	0,14	3,51
	Nominal	(1,45)	(1,93)	(0,28)	(3,66)
2001	Primário	2,46	0,89	0,28	3,64
	Nominal	(1,44)	(2,02)	(0,10)	(3,57)
2002	Primário	2,26	0,82	0,14	3,22
	Nominal	(0,69)	(3,22)	(0,54)	(4,45)
2003	Primário	2,22	0,92	0,12	3,27
	Nominal	(3,78)	(1,21)	(0,24)	(5,24)
2004	Primário	2,70	0,94	0,08	3,72
	Nominal	(1,11)	(1,45)	(0,34)	(2,90)

Ano	Resultados ¹	Nível ²			Total
		Federal	Estadual ³	Municipal	
2005	Primário	2,64	0,95	0,20	3,79
	Nominal	(3,36)	(0,18)	(0,04)	(3,58)
2006	Primário	2,14	0,92	0,14	3,20
	Nominal	(3,07)	(0,44)	(0,13)	(3,63)
2007	Primário	2,17	0,99	0,15	3,31
	Nominal	(2,25)	(0,45)	(0,09)	(2,80)
2008	Primário	2,34	0,92	0,16	3,42
	Nominal	(0,84)	(1,02)	(0,19)	(2,04)
2009	Primário	1,26	0,64	0,10	2,00
	Nominal	(3,38)	0,12	(0,03)	(3,28)
2010	Primário	2,07	0,52	0,10	2,70
	Nominal	(1,22)	(1,07)	(0,19)	(2,48)
2011	Primário	2,26	0,76	0,09	3,11
	Nominal	(2,10)	(0,37)	(0,14)	(2,61)
Média	Primário	2,28	0,82	0,14	3,21
	Nominal	(2,06)	(1,21) ⁴	(0,19)	(3,35)

¹Fluxos acumulados no ano em valores correntes.

²Inclui respectivas empresas estatais.

³Inclui Distrito Federal.

⁴Expurgada da média a observação referente ao exercício de 2009, por se tratar do único valor positivo em meio a uma série de valores negativos.

Fonte: Bacen.

92. Em média, o nível regional (estadual e municipal) contribuiu com quase 1% do PIB para o resultado primário consolidado no período de 2000 a 2011. Em termos de resultado nominal, esta proporção sobe para cerca de 1,40% do PIB, no mesmo período. Em outras palavras, estados e municípios têm sido responsáveis por aproximadamente um terço do esforço fiscal empreendido pelo setor público brasileiro entre os anos de 2000 e 2011, ou seja, sob a égide do PAF e da LRF. Tal constatação revela a importância e o grau de comprometimento desses entes no que tange à disciplina orçamentária – um dos sustentáculos da política econômica perseguida pelo governo central durante a primeira década dos anos 2000.

93. Nessa linha, ao manifestar-se acerca do relatório preliminar deste levantamento, o Bacen ressaltou que “(...) a dívida líquida total de estados e municípios e de suas empresas estatais, formada majoritariamente pelos refinanciamentos com a União, passou de 20,3% do PIB em dezembro de 2001 para 12,5% em novembro de 2012, cooperando para a melhoria da situação fiscal do país no período” (peça 88, p. 2).

3.4 Contabilização, controles internos e demais rotinas de acompanhamento

94. Além de garantir a segurança dos contratos celebrados e contribuir para a sustentabilidade fiscal do país, a solidez do arcabouço normativo referente ao refinanciamento da dívida subnacional e a trajetória bem sucedida do PAF foram decisivos para consolidar processos de gestão, controles internos e rotinas de acompanhamento compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos correspondentes haveres financeiros da União.

95. Conforme ressaltado pela STN, gestora dos haveres em questão (peça 57, p. 5):

Os contratos de refinanciamento ao consignarem precisamente as condições financeiras que os nortearam, sem alterações ocasionais e frequentes, permitiram ao longo do tempo a concretização de rotinas operacionais sólidas que consolidaram o controle e o acompanhamento das dívidas sob gestão do Tesouro Nacional.

Planilhas eletrônicas e sistemas informatizados foram desenvolvidos especificamente para atendimento das necessidades operacionais, tendo por principal escopo as diretrizes e os insumos presentes nos contratos. A continuidade e solidez das informações geradas, decorrentes dos vários anos de experiência, em boa parte são resultados da certeza de que as regras estipuladas não serão desconstituídas de forma brusca.

96. Ao ser questionada acerca dos instrumentos utilizados para acompanhamento dos fluxos de recebimento e dos saldos a receber relativos aos haveres decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 (peça 54, p. 2), a STN informou a existência de cinco rotinas específicas, com as seguintes características básicas e controles internos estabelecidos:

Quadro 3 – Rotinas de acompanhamento dos haveres

<u>Rotina</u>	<u>Controle de Inadimplência</u>	<u>Cálculo do Limite de Comprometimento</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos e Saldos Devedores</u>	<u>Ajuste de Saldos Devedores</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos</u>
Objetivo	Verificar a adimplência dos entes, com vistas a acompanhar a execução das garantias, alimentar o Cauc, e certificar a adimplência dos entes com a União para contratação de operações de crédito e/ou concessão de garantias	Apurar valores a serem pagos pelos entes que se valem do Limite de Comprometimento	Comparar pagamentos e saldos devedores, com vistas à divulgação no "Sistema SDDEM"	Calcular e lançar no Siafi a atualização monetária dos saldos devedores	Verificar, por amostragem e tipo de devedor (limite ou <i>Price</i>), o correto cálculo dos valores recolhidos
Periodicidade	Diária	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal
Setores e agentes envolvidos	Coafi, BB e Serpro	Coafi, Coreme e Serpro	Coafi	Coafi	Coafi e BB
Variáveis monitoradas	Adimplência financeira, número de dias com pagamentos em atraso, existência de decisões judiciais	Valores das RLR, percentuais de comprometimento da RLR, valores das dívidas intralímite, e receitas da administração indireta eventualmente assumidas pelos entes	Valores pagos e saldos devedores	Valores amortizados, saldos devedores, e atualização monetária	Valores amortizados, saldos devedores, atualização monetária, IGP-DI do mês anterior, prazo remanescente, taxa de juros e montante transferido para resíduo
Critérios adotados	Existência de prestações em atraso	Possibilidade de dedução de valores intralímite, e percentual de comprometimento aplicável a cada ente	Comparação de valores	Separação entre curto e longo prazos para efeito de atualização monetária	Tabela <i>Price</i> e percentual de limite de comprometimento
Documentação exigida	Arquivo magnético enviado pelo BB	Relação das RLR dos entes, receitas da administração indireta, e comprovantes de	Arquivo magnético enviado pelo BB	Arquivo magnético enviado pelo BB	Arquivo magnético enviado pelo BB

<u>Rotina</u>	<u>Controle de Inadimplência</u>	<u>Cálculo do Limite de Comprometimento</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos e Saldos Devedores</u>	<u>Ajuste de Saldos Devedores</u>	<u>Conferência dos Valores Pagos</u>
		pagamento das dívidas intralímite			
Controles internos e responsabilidades	Coafi - recebimento, processamento das informações, elaboração do relatório diário e divulgação no site interno da Coafi; conferência, análise das informações, solicitação de providências ao agente financeiro e encaminhamento do relatório à Copem Serpro - divulgação das informações pela internet	Coafi - alimentação do "Sistema de Haveres", comparação dos valores dos recebimentos informados pelo agente financeiro com os valores pagos informados pelos mutuários; conferência dos lançamentos efetuados com os documentos apresentados pelos mutuários e os valores dos limites de comprometimento obtidos, previamente ao envio de comunicação ao agente financeiro	Coafi - atualização do SDDEM e divulgação após conferência; conferência dos lançamentos efetuados no SDDEM e confirmação de sua exatidão	Coafi - alimentação das planilhas de conferência e geração dos relatórios, lançamento dos ajustes no Siafi	Coafi
Relatórios	Posição Diária de Inadimplência	Relatório com os limites de comprometimento, líquidos das dívidas intralímite, por ente	Não informado	Após a conferência dos valores pagos no mês e dos saldos devedores, são encaminhadas planilhas para que sejam efetuados os devidos registros contábeis no Siafi	Relatórios de conferência arquivados em meio eletrônico

Fonte: STN.

97. Foge ao escopo deste levantamento a avaliação aprofundada dos controles internos e do grau de exposição ao risco relativos à gestão dos haveres em análise. Do mesmo modo, a metodologia adotada não contemplou a realização de testes substantivos que permitissem avaliar a eficiência e a eficácia dos controles estabelecidos. Também não foram requisitadas documentações comprobatórias das rotinas descritas.

98. Porém, uma vez identificados os controles existentes, verifica-se, sob uma perspectiva geral, que eles abrangem, de fato, os fluxos de recebimento e os saldos a receber, além de variáveis relevantes dos contratos de refinanciamento, tais como limite de comprometimento, dívidas intralímite, atualização monetária, situação de adimplência dos entes, entre outras. A maior parte

das rotinas é mensal, logicamente em razão da periodicidade de recebimento das prestações; no entanto, o controle de inadimplência é diário, dadas as suas consequências em termos de restrição para contratação de operações de crédito, obtenção de garantias e recebimento de transferências voluntárias.

99. O agente financeiro (Banco do Brasil) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) desempenham importantes papéis no fornecimento de dados. Em um exame preliminar, o princípio da segregação de funções vem sendo observado, inclusive no âmbito da Coafí, uma vez que equipes distintas dessa coordenação-geral são responsáveis pela elaboração, conferência e divulgação das informações.

100. Quanto aos registros contábeis propriamente ditos, além da rotina de ajuste de saldos devedores já mencionada no Quadro 3, solicitou-se à STN uma descrição detalhada dos procedimentos adotados. A Gerência de Execução Financeira e Informações Gerenciais (Gefig) é a unidade da Coafí responsável pela contabilização dos encargos financeiros dos haveres. As fontes de informação são as chamadas planilhas-resumo, elaboradas por cada uma das três gerências da Coafí encarregadas de acompanhar os créditos vinculados a estados e municípios (Gecem I, II e III). De acordo com a STN, as planilhas-resumo:

(...) são documentos que consolidam as atualizações verificadas pela respectiva Gerência e necessárias para cada programa. Tais documentos são elaborados a partir da conciliação dos dados constantes das planilhas encaminhadas pelo agente financeiro (no caso o Banco do Brasil), com os dados verificados no SIAFI. Cabe lembrar que as planilhas encaminhadas mensalmente pelo agente financeiro são denominadas "Mapas Mensais".

101. Com o objetivo de facilitar os registros e organizar a evidenciação das informações, os saldos dos ativos e passivos no Siafi, tanto no curto como no longo prazo, e também no caso do resíduo de limite de comprometimento, foram subdivididos em contas correntes de programação financeira – contas PF, vinculadas a cada uma das três gerências (Gecem I, II e III) e normas (Lei 8.727/1993, Lei 9.496/1997 e MP 2.185/2001). As apropriações de juros e atualização monetária se dão por meio de contas de variação patrimonial ativa. Já os recebimentos das prestações pagas pelos entes devedores são contabilizados como receitas correntes (juros e demais acréscimos) e de capital (amortização). Ainda em relação às receitas, o recolhimento é feito por Guia de Recolhimento da União (GRU), e existem códigos específicos que permitem identificar as parcelas referentes a cada programa/gerência (detalhamentos da conta 19351.06.00 – Recolhimento Líquido por Código de Recolhimento).

102. Após as devidas conciliações, a Gefig procede efetivamente à escrituração. Uma vez que os recebimentos dos haveres ocorrem ao longo de todo o mês, os lançamentos contábeis são efetuados com data-base do último dia do mês anterior. De acordo com a STN, “os lançamentos mais comuns, tais como atualização financeira, atualização cambial, subsídios aos estados, são efetuados mensalmente, ao passo que as atualizações referentes às provisões são efetuadas semestralmente”. Eventualmente também são realizados lançamentos de reclassificação das correspondentes receitas. Ademais, ao final do exercício, havendo necessidade de transferência de saldos das contas contábeis do longo para o curto prazo, procede-se aos respectivos lançamentos de transferência.

103. Conforme registros constantes do Siafi para a (UG) 170512 – Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafí), de janeiro a agosto de 2012 foram arrecadados pela União cerca de R\$ 27 bilhões em receitas relativas ao refinanciamento das dívidas de estados e municípios (valores brutos), dos quais R\$ 13,3 bilhões referem-se a amortizações (conta contábil 42300.30.00) e R\$ 13,7 bilhões correspondem a juros e demais acréscimos (conta contábil 41600.02.01).

104. A destinação dessas receitas é dada pela própria legislação de regência dos refinanciamentos. Em relação aos créditos da Lei 8.727/1993, os valores recebidos pela União devem ser transferidos aos credores originais em até dois dias úteis “proporcionalmente ao valor

global das prestações previstas nos contratos primitivos" (art. 11). Já a Lei 9.496/1997 vincula os recursos recebidos pela União ao "abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional" (art. 12). Destinação idêntica à da Lei 9.496/1997 também é dada pela MP 2.185/2001 (art. 12).

105. Por constituir haveres de natureza financeira da União, os saldos decorrentes da renegociação das dívidas dos entes subnacionais também são objeto de acompanhamento quadrienal no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 54, inciso I, e art. 55, inciso I, alínea b, da LRF. De igual modo, a parcela da dívida assumida pelo ente federal por força da Lei 8.727/1993 e os títulos emitidos para cobertura das dívidas renegociadas ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 são computados para fins de apuração da dívida consolidada.

106. Nesse sentido, com base nas contas contábeis informadas pela STN e na Metodologia de Elaboração dos Demonstrativos que compõem o RGF do Poder Executivo Federal, elaborou-se o demonstrativo a seguir. Todos os saldos do ativo referem-se à UG 170512 – Coafí, assim como os saldos do passivo da Lei 8.727/1993. Já os passivos relacionados à dívida mobiliária (LFTs A, B e convencional) estão registrados na UG 170600 – Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública:

Tabela 3 – Demonstrativo Contábil dos Haveres e Passivos Financeiros

Ativo			R\$ bilhões
Agregador	Conta contábil	Saldo em 31/8/2012	
Lei 8.727/1993	11219.21.00 - Juros a Receber (CP)	0,00	
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	3,66	
	12231.00.00 - Empréstimos Concedidos (LP)	19,44	
	12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(0,68)	
	Subtotal I	22,42	
Lei 9.496/1997	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	4,87	
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	1,90	
	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	4,39	
	11238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (CP)	2,07	
	12231.00.00 - Empréstimos Concedidos (LP)	210,53	
	12238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (LP)	156,64	
	12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(3,28)	
	Subtotal II	377,12	
MP 2.185/2001	11231.00.00 - Empréstimos Concedidos (CP)	3,75	
	11238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (CP)	0,03	
	12231.00.00 - Empréstimos Concedidos (LP)	34,59	
	12238.00.00 - Resíduo de Empréstimos Concedidos (LP)	23,71	
	12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)	(0,73)	
	Subtotal III	61,34	
Subtotal (IV) - Curto Prazo (CP)		20,67	
Subtotal (V) - Longo Prazo (LP), exceto Provisão		444,91	
Subtotal (VI) - Provisão para Perdas Realizáveis (LP)		(4,69)	
Total (IV + V + VI)		460,89	
Passivo			
Agregador	Conta contábil	Saldo em 31/8/2012	
Lei 8.727/1993	21221.07.00 - Entidades Federais (CP)	5,31	
	22244.07.00 - Entidades Federais (LP)	2,43	

	Subtotal I	7,74
LFT-A	21231.01.01 - Dívida Mobiliária (CP)	0,72
	22211.01.00 - Dívida Mobiliária (LP)	0,43
LFT-B	Subtotal II	1,15
	22211.01.00 - Dívida Mobiliária (LP)	0,36
LFT Convencional*	Subtotal III	0,36
	21231.01.01 - Dívida Mobiliária (CP)	210,63
	22211.01.00 - Dívida Mobiliária (LP)	420,52
	Subtotal IV	631,15
	Subtotal (V) - Curto Prazo (CP)	216,66
	Subtotal (VI) - Longo Prazo (LP)	423,74
	Total (V + VI)	640,40

* Inclui parcelas em mercado e na carteira do Bacen.

Fonte: Siafi.

107. Em um exame preliminar de consistência e exatidão, observa-se que, à exceção da Provisão para Perdas Realizáveis, os demais ativos e passivos, de curto e longo prazo, contabilizados no Siafi, estão devidamente computados e evidenciados no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal relativo ao 2º quadrimestre de 2012.

108. Com efeito, o instituto da provisão tem amparo no princípio contábil da prudência, que pressupõe a adoção do menor valor para o ativo e do maior valor para o passivo sempre que houver alternativas igualmente válidas de mensuração. No caso de ativos representados por créditos a receber, a provisão tem efeito retificador, refletindo o grau de incerteza quanto à conversão desses direitos em espécie. Assim, embora o registro contábil dos empréstimos concedidos se dê pelo valor original bruto, a existência da provisão para perdas realizáveis permite obter o valor líquido de realização, medida que se aproxima da real expectativa de recebimento.

109. Em termos proporcionais, o saldo da provisão para perdas prováveis relativas aos haveres em questão não se mostra tão relevante: corresponde a apenas 1,05% do saldo de haveres a receber no longo prazo. Porém, em valores absolutos, sua materialidade chama a atenção, alcançando R\$ 4,69 bilhões ao final de agosto de 2012. Estendendo-se a abrangência aos demais haveres financeiros sob a gestão da Coaf, este saldo chega a R\$ 5,82 bilhões. Somente a título de comparação de magnitudes, e desconsiderando-se, obviamente, a diferença quanto à natureza das contas, as dívidas assumidas pela União em função do refinanciamento decorrente da Lei 8.727/1993 totalizaram, no mesmo período, R\$ 7,74 bilhões, e são consideradas na dívida contratual para fins de RGF.

110. Ademais, extrapolando-se a análise para os demais ativos financeiros registrados como deduções da dívida consolidada líquida, verifica-se a existência de uma provisão da ordem de R\$ 74,4 bilhões (posição em 31/8/2012) referente aos créditos geridos pela Coordenação-Geral de Fundos e Operações Fiscais (Cofis), unidade igualmente vinculada à STN. Uma parcela dos créditos em questão, relativa ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), compõe a rubrica Outros Créditos Bancários. Assim como os haveres da União junto aos demais entes da federação, os créditos junto ao BNDES são considerados em seus valores brutos, ou seja, desconsiderando-se suas eventuais provisões.

111. Embora a conta contábil 12239.00.00 – Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos não possua o mesmo detalhamento da conta 12280.00.00 – Provisão para Perdas Realizáveis, que permite identificar as parcelas provisionadas para cada subconjunto de créditos, é

provável que parte do saldo de R\$ 74,4 bilhões refira-se aos créditos concedidos ao BNDES, que somaram R\$ 346,9 bilhões em 31/8/2012.

112. Noutro giro, verifica-se que, em relação aos restos a pagar, a STN já vem adotando uma postura conservadora para fins de apuração da dívida consolidada líquida. Além dos restos a pagar processados que aguardam pagamento e dos restos a pagar não processados que foram liquidados e que aguardam, de igual maneira, pagamento, são computadas como retificações das deduções da dívida consolidada as despesas liquidadas no exercício que não foram pagas até o quadrimestre de referência, “por representarem potenciais inscrições de restos a pagar em 31 de dezembro” (peça 78). No 2º quadrimestre de 2012, os restos a pagar representaram R\$ 26,6 bilhões do total da dívida líquida: parte deste saldo refere-se, indubitavelmente, a mera expectativa de inscrição, registrada como dívida, entre outras razões, em obediência ao princípio da prudência.

113. Ante o exposto, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos e em observância ao princípio contábil da prudência, recomenda-se à STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180, de 6/2/2001), que avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, os saldos retificadores registrados nas contas contábeis 12239.00.00 – Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos e 12280.00.00 – Provisão para Perdas Realizáveis para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União.

4 – TRAJETÓRIA DE AMORTIZAÇÃO DAS DÍVIDAS

114. A trajetória de amortização das dívidas dos estados e municípios com a União é influenciada por diversos fatores. Inicialmente, deve-se ressaltar que o sistema de amortização de prestações constantes, também conhecido como tabela *Price*, apresenta como corolário básico a regra “juros decrescentes e amortizações crescentes”. Significa dizer que, embora o valor da prestação seja fixo durante todo o período do financiamento, os valores relativos das parcelas que compõem a referida prestação, quais sejam, juros e principal (amortização mais correção monetária), alternam-se em proporção.

115. Desse modo, em um sistema de amortização do tipo *Price*, os períodos iniciais concentram maiores pagamentos de juros e menores pagamentos de amortização, situação que leva a reduções discretas de saldo devedor – ou até mesmo a elevações – ao longo das primeiras prestações, sobretudo quando se considera a incidência de atualização monetária. Em financiamentos de longo prazo e com regras de limitação de pagamento, como nos casos em análise, é natural que a magnitude dos fluxos de pagamento nem sempre se traduza em redução proporcional dos saldos devedores.

116. Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta os grandes números relativos aos refinanciamentos autorizados pelas Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, bem como pela MP 2.185/2001, destacando os montantes refinaciados, os valores pagos a título de juros e principal, e os correspondentes saldos devedores, decompostos nas parcelas vincenda e residual.

117. Os dados, fornecidos pela STN, foram atualizados a preços constantes de 30/6/2012 e, por essa razão, não correspondem, necessariamente, aos saldos contábeis registrados no Siafi. Esses números também estão sujeitos a alteração em virtude da própria dinâmica dos refinanciamentos, influenciada por diversas variáveis, tais como RLR, dívidas intralímite e indexador monetário, e de eventuais mudanças nas regras em vigor na referida data. Ademais, em relação aos débitos da MP 2.185/2001, foram considerados apenas os dez municípios com maiores saldos devedores (de um total de 180), mas que abrangem mais de 95% do montante devido:

Tabela 4 – Refinanciamento da dívida subnacional – Grandes Números

Posição em 30/6/2012

R\$ bilhões (preços constantes)

Instrumento Legal	Montante Refinanciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo médio inicial restante
		Principal (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
Lei 8.727/1993	33,9	27,4	18,7	46,1	4,8	7,9	12,6	20 meses
Lei 9.496/1997	370,2	61,1	127,6	188,8	218,5	161,1	379,6	182 meses
MP 2.185/2001*	41,8	3,9	24,8	28,7	34,8	23,6	58,4	210 meses
Total	446,0	92,4	171,2	263,6	258,0	192,6	450,6	

* Estão computados apenas os dez municípios com maiores saldos devedores.

Fonte: STN.

118. Como era de se esperar, em termos consolidados e a despeito do eventual prazo adicional de até 120 meses (aplicável nos três casos), bem como do cenário projetado para o município de São Paulo (a ser analisado mais adiante, no capítulo 6), a trajetória de amortização dos refinanciamentos é compatível com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, considerando-se a data-base de 30/6/2012 e as regras em vigor nessa data.

119. No caso da Lei 8.727/1993, faltando em média vinte meses para sua quitação, os valores pagos a título de principal (R\$ 27,4 bilhões) superam o montante despendido com juros (R\$ 18,7 bilhões). Ressalte-se que as taxas de juros incidentes variam de 2,84% a.a (Rondônia) a 9,71% a.a (Rio de Janeiro). O saldo devedor vencendo (R\$ 4,8 bilhões) também é menor que o de resíduo de limite (R\$ 7,9 bilhões). Como será visto mais adiante, no capítulo 6, apenas três dos 24 estados abrangidos por esse refinanciamento respondem pelo resíduo a ser quitado após o prazo inicial de 240 meses.

120. Quanto à Lei 9.496/1997 e à MP 2.185/2001, além das diferenças de magnitude dos saldos em relação aos da Lei 8.727/1993, a situação geral dos refinanciamentos é outra. Primeiramente, os saldos devedores totais (R\$ 379,6 bilhões e R\$ 58,4 bilhões, respectivamente) superam os montantes refinanciados (R\$ 370,2 bilhões e R\$ 41,8 bilhões, respectivamente). Isso se explica, em parte, pelo fato de que tais refinanciamentos encontram-se ainda na primeira metade de seus prazos iniciais de vigência. Com efeito, os contratos regidos por esses dois instrumentos legais preveem prazo inicial de 360 meses para quitação dos respectivos débitos. Na data-base de 30/6/2012, ainda restavam em média 182 meses de prazo para pagamento das dívidas referentes à Lei 9.496/1997 e 210 meses para as da MP 2.185/2001. Ademais, as taxas de juros pactuadas são maiores que às da Lei 8.727/1993. No caso do refinanciamento amparado pela Lei 9.496/1997, elas são de 6% a.a ou 7,5% a.a. Já no âmbito da MP 2.185/2001, os dez maiores devedores assumiram juros de 9% a.a.

121. Por essas e outras razões, os montantes pagos a título de juros – R\$ 127,6 bilhões no caso da Lei 9.496/1997, e R\$ 24,8 bilhões no caso da MP 2.185/2001 – são superiores às amortizações efetuadas no âmbito desses dois programas – R\$ 61,1 bilhões e R\$ 3,9 bilhões, respectivamente. Agravados pelo instituto do limite de comprometimento, os baixos níveis de amortização resultam, inevitavelmente, em elevados saldos devedores (vincendos e residuais), sujeitos, por sua vez, à correção monetária.

122. Aqui outra diferença fundamental entre os refinanciamentos de 1993 e os de 1997 e 2001. Enquanto os débitos referentes à Lei 8.727/1993 são corrigidos por uma cesta de índices composta pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), pela Taxa Referencial (TR) e pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), de acordo com a origem das dívidas e conforme previsto nos §§ 8º e 9º do art. 1º da referida lei, os saldos devedores relativos à Lei 9.496/1997 e à MP 2.185/2001 estão sujeitos à atualização monetária pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), consoante disposto no art. 3º, inciso II, e no art. 3º, inciso III, das respectivas normas.

123. Apenas a título de ilustração, a tabela seguinte evidencia a variação nominal acumulada desses índices durante o período compreendido entre 1º/7/1994 – início do Plano Real e a data de corte empregada neste levantamento – 30/6/2012. Excetuou-se apenas a TJLP, por ter sido criada após o Plano Real (em 31/10/1994) e ter vigência trimestral.

Tabela 5 – Variação dos Índices de Correção Monetária

Instrumento Legal	Índice Aplicável	Variação Nominal Acumulada (jul/1994 a jun/2012)	%
Lei 8.727/1993	IGP-M		429,37
	TR		176,12
Lei 9.496/1997 MP 2.185/2001	IGP-DI		425,87

Fonte: Bacen.

124. Embora o período em análise não coincida exatamente com os prazos de vigência dos respectivos contratos, a representatividade dos saldos devedores corrigidos pela TR não tenha sido calculada e as variações nominais do IGP-M e do IGP-DI no período sejam bem próximas, deduz-se que uma parcela das dívidas no âmbito da Lei 8.727/1993 tem sido submetida a um fator de correção monetária menor que o incidente sobre os saldos devedores da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001. Segundo a STN (peça 89, p. 2), a maior parte da dívida referente à Lei 8.727/1993 é corrigida pela TR.

125. A seguir, apresentam-se os dados detalhados de amortização das dívidas por instrumento legal e ente da federação. Reitera-se que os dados têm como fonte a STN, referem-se à data-base de 30/6/2012, estão sujeitos a alteração em virtude da própria dinâmica dos refinanciamentos e/ou de mudanças nas regras atuais, e, no caso da MP 2.185/2001, abrangem apenas os dez maiores devedores.

4.1 Amortização – Lei 8.727/1993

126. Como visto, no que tange ao refinanciamento amparado na Lei 8.727/1993, os saldos devedores apresentam trajetória de declínio compatível com a proximidade do encerramento do prazo de 240 meses inicialmente previsto. Do montante refinaciado (R\$ 33,9 bilhões), restam apenas R\$ 4,8 bilhões a título de saldo devedor vencendo (cerca de 14%). Quanto ao saldo de resíduo (R\$ 7,9 bilhões), cabe lembrar que sua amortização, embora resguardada para o prazo adicional de 120 meses, também ocorre durante o prazo normal do refinanciamento, sempre que o limite de comprometimento supera a prestação calculada pela tabela Price.

127. A tabela seguinte apresenta os dados relativos à Lei 8.727/1993 por Unidade da Federação (UF) a preços de junho de 2012. Com efeito, os contratos de refinanciamento foram assinados entre 9/12/1993 e 30/3/1994:

Tabela 6 – Refinanciamento da Lei 8.727/1993 – Amortização

Posição em 30/6/2012

R\$ milhões (preços constantes)

UF	Montante Refinaciado	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal	Juros	Total	Vencendo	Resíduo	Total	
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(d)	(e)	(d+e)	
GO	4.044,4	2.152,6	2.793,6	4.946,1	620,0	6.446,4	7.066,3	21
MA	2.284,8	1.362,0	2.342,5	3.704,5	289,8	1.363,2	1.653,0	19

UF	Montante Refinaciado	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal	Juros	Total	Vencendo	Resíduo	Total	
(a)	(b)	(c)	(b+c)	(d)	(e)	(d+e)		
SP	3.569,8	3.638,1	2.224,0	5.862,1	629,0	-	629,0	21
BA	3.942,6	3.862,2	1.489,4	5.351,5	542,6	-	542,6	20
MG	2.351,4	2.059,6	895,0	2.954,6	346,3	-	346,3	20
MT	1.666,9	1.125,2	2.244,1	3.369,3	209,2	65,0	274,2	18
RS	1.506,5	1.118,4	496,3	1.614,7	221,8	-	221,8	21
AM	1.547,1	1.317,2	543,3	1.860,5	213,1	-	213,1	21
RJ	1.033,3	1.074,7	687,8	1.762,5	188,0	-	188,0	21
PI	1.420,0	1.159,0	643,7	1.802,7	169,8	-	169,8	17
PE	1.419,8	1.219,4	431,4	1.650,8	169,3	-	169,3	17
PB	1.233,9	1.045,2	393,9	1.439,0	149,5	-	149,5	19
SC	1.011,3	754,0	356,6	1.110,6	141,6	-	141,6	20
MS	1.009,7	610,3	1.555,4	2.165,7	130,1	-	130,1	18
RN	941,6	697,6	217,3	914,8	121,7	-	121,7	21
AL	844,5	752,9	313,3	1.066,1	107,8	-	107,8	18
PR	720,8	593,9	257,3	851,1	107,2	-	107,2	21
PA	831,8	686,7	205,1	891,8	107,1	-	107,1	21
CE	679,4	601,9	192,6	794,4	85,2	-	85,2	19
SE	511,5	458,9	148,1	607,0	67,4	-	67,4	21
AC	537,4	496,8	95,9	592,7	65,1	-	65,1	22
ES	573,2	362,8	137,8	500,5	55,9	-	55,9	21
TO	140,8	132,7	61,7	194,5	21,6	-	21,6	21
RO	97,3	80,9	14,6	95,5	10,9	-	10,9	21
Total	33.919,7	27.362,7	18.740,4	46.103,2	4.770,2	7.874,6	12.644,8	

Fonte: STN.

128. Constata-se que mais da metade (55,9%) do saldo devedor total de R\$ 12,6 bilhões é de responsabilidade do estado de Goiás (R\$ 7 bilhões) e diz respeito, substancialmente, a resíduo de limite (R\$ 6,4 bilhões). O estado do Maranhão também apresenta saldo materialmente relevante de resíduo (cerca de R\$ 1,4 bilhão). Ambos os casos serão analisados mais detidamente no capítulo 6 deste relatório, que trata das estimativas de valores residuais a pagar após o término dos prazos inicialmente previstos nos contratos de refinanciamento.

129. O estado de Mato Grosso também apresenta saldo de resíduo, embora de menor vulto (R\$ 65 milhões) e passível de ser quitado ainda durante o prazo inicial de vigência do refinanciamento. Porém, seu saldo devedor total é o sexto maior no âmbito da Lei 8.727/1993 (R\$ 274,2 milhões) e o prazo inicial restante, na data-base de 30/6/2012, era de apenas 18 meses.

130. Quanto aos demais estados, verifica-se que a trajetória de amortização revela uma tendência de quitação integral dos débitos dentro do prazo inicialmente pactuado de 240 meses. Com efeito, nenhum dos outros 21 entes apresenta saldo de resíduo acumulado, seus saldos devedores totais são inferiores aos montantes refinaciados, e, à exceção de Mato Grosso do Sul, os valores pagos a título de principal (amortização mais correção monetária) vêm superando os respectivos fluxos de juros.

4.2 Amortização – Lei 9.496/1997

131. Em relação ao refinanciamento autorizado pela Lei 9.496/1997, há que se categorizar, inicialmente, os 26 entes federados quanto às taxas de juros assumidas, às faixas de limite de comprometimento e à modalidade de pagamento (limite ou prestação):

Quadro 4 – Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Categorização dos entes federados

Taxas de Juros	6% a.a	AC, AP, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MT, MS, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, RR, SC, SE, SP.
	7,5% a.a	AL, MG, PA.
Faixas de Limite	11,5% da RLR	AC, AM, CE, PE, RR.
	13% da RLR	AP, BA, DF, ES, MA, MG, PB, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP.
	15% da RLR	AL, GO, MT, MS, PA, RO.
Modalidade de Pagamento	Limite	AL, GO, MA, MG, MS, MT, RJ, RS, SC, SP.
	Prestação	AC, AP, AM, BA, CE, DF, ES, PA, PB, PR, PE, PI, RN, RO, RR, SE.

Fonte: STN.

132. Verifica-se, pois, que a diversidade de combinações das condições contratuais previstas na Lei 9.496/1997 é proporcional ao número de entes que aderiram a essa renegociação. Ademais, em razão das características fiscais peculiares a cada ente federado, uma menor taxa de juros (6% a.a) e um maior limite de comprometimento (15% da RLR) nem sempre garantem o pagamento integral das prestações devidas.

133. A tabela seguinte apresenta os saldos devedores relativos à Lei 9.496/1997 por UF e a preços de junho de 2012. Ressalta-se que os contratos de refinanciamento foram assinados entre 11/7/1997 e 29/10/1999:

Tabela 7 – Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Amortização

Posição em 30/6/2012

R\$ milhões (preços constantes)

UF	Montante Refinaciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
SP	161.597,8	26.152,9	55.016,4	81.169,2	95.131,6	81.634,7	176.766,3	179
MG	48.729,0	4.924,8	18.835,2	23.760,0	30.130,2	30.700,0	60.830,3	188
RJ	43.134,7	4.194,6	12.188,3	16.383,0	25.835,0	19.581,4	45.416,4	208
RS	33.815,6	3.518,4	12.716,3	16.234,6	22.969,6	17.869,1	40.838,7	190
SC	12.688,6	2.732,9	5.095,6	7.828,6	8.348,4	1.518,4	9.866,7	189
PR	16.677,4	4.050,4	5.729,7	9.780,1	9.073,6	-	9.073,6	189
AL	5.594,4	1.951,8	1.127,2	3.079,0	2.620,8	3.769,3	6.390,1	192
MS	4.290,7	470,0	1.077,1	1.547,2	2.791,5	3.123,0	5.914,4	189
BA	8.460,9	2.894,4	3.607,6	6.502,0	4.727,2	-	4.727,2	185
GO	5.651,4	1.443,3	1.543,5	2.986,8	2.389,9	1.662,8	4.052,7	189
MT	3.263,9	776,3	1.353,1	2.129,3	1.946,4	863,1	2.809,4	181
PE	6.506,0	2.136,7	2.163,8	4.300,5	2.793,6	-	2.793,6	186
RO	2.278,0	472,6	1.039,4	1.512,0	1.618,7	-	1.618,7	188

UF	Montante Refinanciado	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal	Juros	Total	Vencendo	Resíduo	Total	
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(d)	(e)	(d+e)	
MA	2.068,6	456,3	737,1	1.193,3	1.196,1	350,8	1.546,9	187
DF	1.899,5	388,1	745,1	1.133,2	1.161,7	-	1.161,7	205
ES	2.151,9	508,7	761,9	1.270,6	1.151,4	-	1.151,4	189
CE	3.646,4	1.417,2	725,4	2.142,6	901,7	-	901,7	184
PA	1.266,5	236,9	669,0	905,8	895,5	-	895,5	189
SE	1.317,8	269,8	547,5	817,3	827,5	-	827,5	185
PB	1.091,7	231,6	542,1	773,6	710,3	-	710,3	189
AM	1.613,8	497,3	314,8	812,1	524,3	-	524,3	191
AC	456,5	96,9	210,8	307,7	317,3	-	317,3	190
RN	564,3	204,8	207,1	411,9	249,7	-	249,7	05 / 201 ¹
RR	146,9	30,3	64,9	95,2	102,0	-	102,0	189
AP	93,4	27,3	23,9	51,2	70,0	-	70,0	198
PI	1.244,2	1.058,4	571,4	1.629,8	-	-	-	²
Total	370.249,8	61.142,6	127.614,0	188.756,6	218.483,7	161.072,6	379.556,3	

¹Prazos referentes aos contratos de refinanciamento da Lei 9.496/1997 e do Proes que, ao contrário dos demais estados, possuem prazos diferentes e são controlados separadamente pelo agente financeiro.

²O estado do Piauí liquidou integralmente, e de forma antecipada, seu débito relativo à Lei 9.496/1997 em 6/6/2012.

Fonte: STN.

134. Conforme observado em fiscalizações anteriores desta Corte de Contas, verifica-se que 85,3% do saldo devedor referente à Lei 9.496/1997 estão concentrados em apenas quatro estados – São Paulo (46,6% ou R\$ 176,8 bilhões), Minas Gerais (16% ou R\$ 60,8 bilhões), Rio de Janeiro (12% ou R\$ 45,4 bilhões) e Rio Grande do Sul (10,7% ou R\$ 40,8 bilhões). Parcelas consideráveis desses saldos referem-se a resíduo de limite. No caso de Minas Gerais, o montante devido a título de resíduo é superior à parcela da dívida vincenda.

135. A exemplo dos casos de Goiás e Maranhão no âmbito da Lei 8.727/1993, a situação dos maiores devedores no âmbito da Lei 9.496/1997 também será analisada em detalhe no capítulo 6, que trata das estimativas de valores residuais a pagar.

136. Todavia, outros seis estados apresentam saldos de resíduo no âmbito da Lei 9.496/1997. Ainda que possam vir a ser amortizados durante o prazo inicial do refinanciamento, os valores são materialmente relevantes e merecem atenção. O estado de Santa Catarina é o quinto maior devedor em termos totais (R\$ 9,9 bilhões) e possui resíduo de R\$ 1,5 bilhão. Alagoas e Mato Grosso do Sul apresentam saldos elevados de resíduo (R\$ 3,7 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente) e que superam suas respectivas parcelas vincendas. Goiás, Mato Grosso e Maranhão, por sua vez, figuram entre os detentores de resíduo tanto no âmbito da Lei 8.727/1993 quanto da Lei 9.496/1997.

137. Quanto aos demais entes, embora ainda se situem próximos da metade do período de vigência inicial dos respectivos contratos, verifica-se que a trajetória de amortização revela uma tendência de quitação integral dos débitos dentro do prazo inicialmente pactuado de 360 meses. O estado do Piauí, inclusive, já o fez de forma antecipada em 6/6/2012, consoante mencionado na seção 3.3 deste relatório. Com efeito, nenhum dos outros 15 entes apresenta saldo de resíduo acumulado e seus saldos devedores totais são inferiores aos montantes refinanciados. Porém, diferentemente do observado no âmbito da Lei 8.727/1993, apenas dois estados (Amazonas e

Amapá) apresentam valores pagos a título de principal (amortização mais correção monetária) superiores aos respectivos fluxos de juros.

4.3 Amortização – MP 2.185/2001

138. O refinanciamento amparado na MP 2.185/2001 contou com a adesão de 180 municípios. Como já informado, a presente análise restringe-se aos dez maiores devedores, que respondem por mais de 95% do saldo devedor total. Neste grupo, destacam-se os municípios de São Paulo, com saldo devedor de R\$ 50,1 bilhões, e do Rio de Janeiro, cuja dívida quase R\$ 6 bilhões.

139. A tabela seguinte apresenta os dados relativos à MP 2.185/2001, discriminados por município, a preços de junho de 2012. Com efeito, os contratos de refinanciamento foram assinados entre 1º/7/1999 e 3/5/2000:

Tabela 8 – Refinanciamento da MP 2.185/2001 – Amortização

Posição em 30/6/2012

R\$ milhões (preços constantes)

Município¹	Montante Refinaciado (a)	Valor Pago			Saldo Devedor			Prazo inicial restante
		Principal (b)	Juros (c)	Total (b+c)	Vencendo (d)	Resíduo (e)	Total (d+e)	
São Paulo-SP	30.294,3	1.012,0	16.863,2	17.875,2	26.648,9	23.494,6	50.143,5	215
Rio de Janeiro-RJ	9.021,3	2.595,9	6.224,2	8.820,1	5.932,3	44,2 ²	5.976,5	204
Salvador-BA	697,2	83,6	525,0	608,7	647,8	-	647,8	209
Campinas-SP	480,6	54,5	354,5	409,0	418,4	-	418,4	211
Cuiabá-MT	285,2	35,7	206,9	242,6	256,2	-	256,2	211
Contagem-MG	230,8	28,4	170,3	198,7	216,7	-	216,7	209
Osasco-SP	206,1	11,3	135,5	146,8	216,0	-	216,0	211
Jundiaí-SP	190,3	23,0	144,5	167,6	180,8	-	180,8	209
Valinhos-SP ³	183,6	12,3	56,6	68,9	93,1	71,8	164,9	214
B. Horizonte-MG	195,8	21,9	138,5	160,4	164,9	-	164,9	212
Total	41.785,1	3.878,6	24.819,3	28.697,9	34.775,2	23.610,6	58.385,8	

¹Estão computados apenas os dez municípios com maiores saldos devedores.

²Segundo a STN (peça 89, p. 2), o município do Rio de Janeiro não tem resíduo porque liquidou-o com empréstimo extenso. O valor de R\$ 44,2 milhões corresponde a pendência financeira originada de ação judicial envolvendo divergência de procedimentos adotados para a contabilização das receitas oriundas da venda da conta do município.

³Uma parcela da dívida do município de Valinhos-SP tem prazo inicial restante de 33 meses e está sujeita a taxa de juros e correção monetária apuradas com base na Setic.

Fonte: STN.

140. Inicialmente, cumpre salientar que todos os municípios do grupo acima estão sujeitos a um limite de comprometimento da ordem de 13% da RLR. Apenas o município de São Paulo vem fazendo uso desse limite; os demais vêm pagando prestações “cheias”, apuradas com base na tabela Price. Quanto às taxas de juros, o município do Rio de Janeiro passou a arcar com 6% a.a porque procedeu à amortização extraordinária de 20% da sua dívida, nos termos do art. 2º, § 4º, inciso II, da MP 2.185/2001; o município de São Paulo e os outros oito entes permaneceram com taxas de 9% a.a por não terem efetuado o pagamento da chamada “conta gráfica”, expressão pela qual também é conhecida a amortização extraordinária.

141. Por se tratar do grande devedor no âmbito da MP 2.185/2001, o caso do município de São Paulo é analisado com mais detalhe no capítulo 6 deste relatório, que trata das estimativas de valores residuais a pagar após o término dos prazos inicialmente previstos nos contratos de refinanciamento.

142. Todavia, outros dois municípios apresentam saldos de resíduo. Mesmo que possam vir a ser amortizados ainda durante o prazo inicial do refinanciamento, que se encontra apenas em sua primeira metade, os casos são dignos de registro. O município do Rio de Janeiro é o segundo maior devedor em termos totais (quase R\$ 6 bilhões) e possui resíduo de R\$ 44,2 milhões. Já o município de Valinhos-SP apresenta saldo residual de R\$ 71,8 milhões, valor próximo ao de sua parcela vincenda – R\$ 93,1 milhões.

143. Quanto aos demais municípios, embora ainda se situem próximos da metade do período de vigência inicial dos respectivos contratos, verifica-se que a trajetória de amortização revela uma tendência de quitação integral dos débitos dentro do prazo inicialmente pactuado de 360 meses. Com efeito, nenhum dos outros sete entes apresenta saldo de resíduo acumulado e, à exceção do município de Osasco-SP, os saldos devedores totais são inferiores aos respectivos montantes refinanciados.

5 – SUBSÍDIOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

144. É inegável que a renegociação das dívidas subnacionais pela União contribuiu sobremaneira para o reequilíbrio das finanças públicas e, consequentemente, para a melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro. Obviamente que uma medida de caráter estrutural dessa natureza teve um custo, certamente inferior a seus inestimáveis benefícios, mas de igual modo inquestionável do ponto de vista econômico-financeiro.

145. Para obter os recursos necessários à quitação das dívidas subnacionais junto aos credores originais, a União também se endividou, conforme destacado na seção 3.1 deste relatório, em que se descreveu, em linhas gerais, o processo de renegociação.

146. No que se refere à Lei 8.727/1997, não houve emissão específica de títulos federais, uma vez que o pagamento aos credores originais se dá na medida do pagamento dos refinanciamentos pelos estados devedores. Assim, no âmbito deste refinanciamento, não há o que se falar em termos de subsídios concedidos pela União. Não obstante, conforme mencionado na seção 3.4 deste relatório, o saldo das dívidas assumidas pela União em função do refinanciamento decorrente da Lei 8.727/1993 era de R\$ 7,74 bilhões em 31/8/2012.

147. Por outro lado, para fazer frente à assunção das dívidas de estados, Distrito Federal e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, a União emitiu as Letras Financeiras do Tesouro – Séries A e B (LFT-A e LFT-B). O custo dessa dívida pode ser representado, grosso modo, pela taxa básica de remuneração dos títulos públicos federais, qual seja, a taxa Selic. Assim, em termos objetivos, o custo do refinanciamento para a União é dado pela diferença entre as taxas de captação (Selic) e de remuneração da União (6% a.a ou 7,5% a.a, no caso dos estados e Distrito Federal, ou até 9% a.a para municípios, corrigidas pelo IGP-DI).

148. De acordo com Rigolon e Giambiagi (RIGOLON, Francisco e GIAMBIAKI, Fábio. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados*. In Giambiagi, Fábio e Moreira, Maurício Mesquita (orgs.): A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999), o subsídio decorrente da renegociação da dívida subnacional ao amparo da Lei 9.496/1997 “resulta da diferença entre a taxa de juros contratual e a taxa de juros de mercado”, e pode ser desagregado em três componentes:

- (1) o subsídio inicial, que se refere ao diferencial de juros entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos;
- (2) o subsídio da conta gráfica, cuja fonte é o diferencial de juros aplicado à capitalização dessa conta até 30.11.99; e
- (3) o subsídio [implícito] da dívida remanescente assumida pelos estados, que depende do comportamento da taxa de juros de mercado durante os 30 anos previstos para a amortização. (grifou-se)

149. No presente levantamento, não se abordará o subsídio da “conta gráfica” ou amortização extraordinária, custeada com recursos provenientes da privatização e alienação de ativos. Em relação ao subsídio inicial, projeção atualizada da STN (peça 67) estima-o em R\$ 94,3 bilhões, a preços de junho de 2012. O cálculo foi feito com base nos valores constantes dos contratos de refinanciamento dos estados e do Distrito Federal, os quais foram corrigidos mensalmente pela variação da taxa média Selic (peça 57, p. 14).

150. Por sua vez, o denominado subsídio “no fluxo”, ou subsídio implícito, refere-se, efetivamente, ao efeito continuado do diferencial de taxas no transcorrer dos prazos contratuais da renegociação. Estimativas da STN a preços de junho de 2012 revelam um montante de R\$ 135,8 bilhões a título de subsídio implícito decorrente do refinanciamento amparado na Lei 9.496/1997.

151. A metodologia de cálculo consistiu na comparação entre a evolução mensal do estoque da dívida, conforme definido nos contratos (IGP-DI + taxa de juros), e a mesma evolução desse estoque utilizando-se a taxa média Selic. A diferença apurada é considerada como subsídio implícito, positivo ou negativo. Esse valor foi incorporado ao saldo dessa rubrica, sendo corrigido mensalmente pela taxa média Selic.

152. Quanto ao refinanciamento das dívidas municipais ao amparo da MP 2.185/2001, a STN informa que “(...) não houve subsídio inicial e não há subsídio mensal, na medida em que os encargos desses contratos correspondem a IGP-DI +9% a.a” (peça 57, p. 14), superando, portanto, a variação da taxa média Selic.

153. A tabela seguinte evidencia os montantes estimados pela STN a título de subsídios iniciais e implícitos no âmbito da Lei 9.496/1997, a preço de 30/6/2012 e discriminados por ente da federação:

Tabela 9 – Refinanciamento da Lei 9.496/1997 – Subsídios

Posição em 30/6/2012

R\$ milhões (preços constantes)

UF	Subsídio Inicial (a)	Subsídio Implícito (b)	Total (a+b)
SP	40.383,0	97.121,2	137.504,3
MG	14.054,6	15.483,7	29.538,3
RJ	19.279,6	6.071,4	25.351,0
RS	14.003,5	6.094,9	20.098,4
BA	500,2	2.501,0	3.001,2
GO	1.528,4	1.268,0	2.796,4
SC	1.269,2	1.305,8	2.575,1
MS	838,2	1.108,8	1.947,0
MT	262,8	1.562,7	1.825,4
PR	494,7	926,3	1.421,0
SE	321,9	528,1	850,1
ES	367,4	442,0	809,4
PE	56,3	645,7	701,9
RO	26,6	544,7	571,2
PI	91,8	413,2	505,0
PB	182,2	256,2	438,4
MA	70,5	322,8	393,4

UF	Subsídio Inicial (a)	Subsídio Implícito (b)	Total (a+b)
CE	109,9	25,8	135,7
PA	114,6	19,9	134,5
RN	7,5	98,9	106,4
AM	-	60,9	60,9
AC	8,7	9,5	18,2
RR	5,6	6,6	12,2
AP	-	(1,0)	(1,0)
DF	35,0	(102,7)	(67,7)
AL	242,5	(876,4)	(633,9)
Total	94.254,9	135.838,0	230.092,8

Fonte: STN.

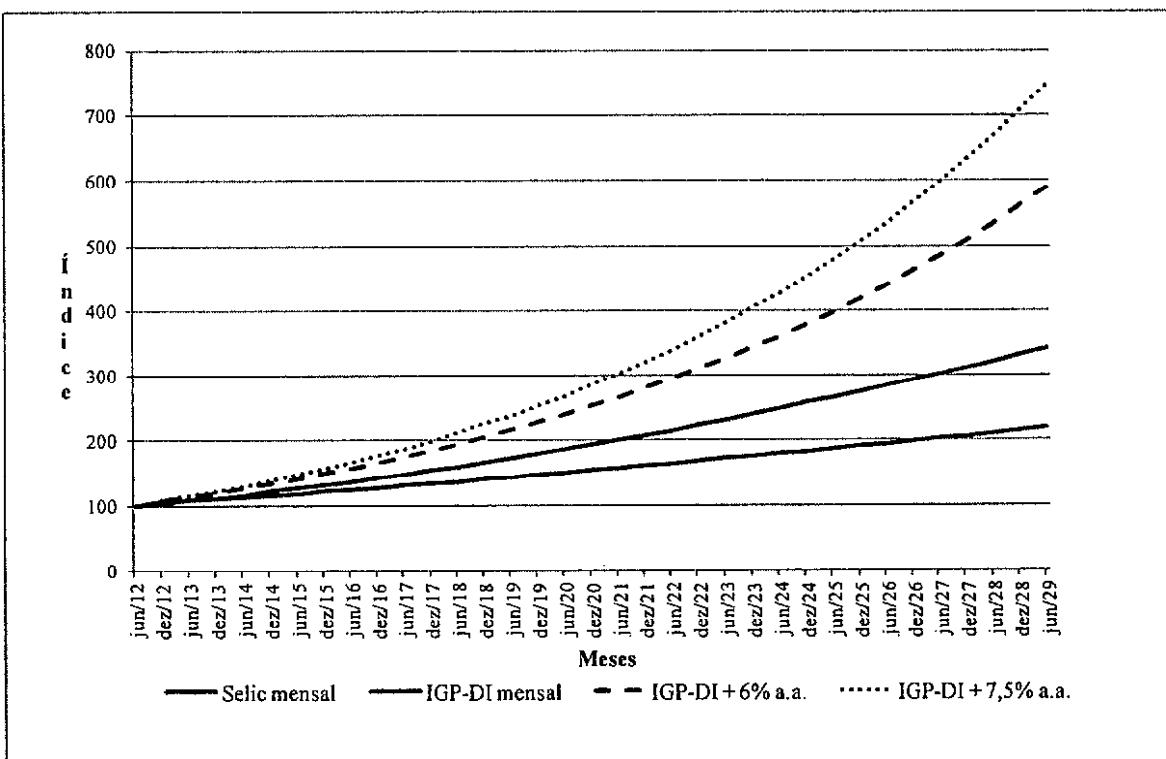
154. De imediato, verifica-se que, até 30/6/2012, a União concedeu subsídios significativos – da ordem de R\$ 230 bilhões – aos entes que renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei 9.496/1997. Coincidência ou não, os estados mais beneficiados são os que apresentam maiores saldos devedores na referida data. No caso do estado de São Paulo, o montante total recebido a título de subsídio corresponde a cerca de 78% do total devido. Para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, esta proporção é de aproximadamente 50%.

155. Os casos de Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso também chamam atenção. Embora figurem entre os estados que obtiveram maiores subsídios em termos absolutos, esses entes apresentam saldos vultosos de resíduo de limite, conforme exposto na seção 4.2. Alagoas é outro ente em situação peculiar, visto que registra saldo relevante de resíduo (R\$ 6,4 bilhões, igualmente apontado na seção 4.2) e estimativa negativa de subsídio implícito.

156. A hipótese de subsídio implícito negativo se justifica em razão das diferenças de evolução entre a taxa média Selic – medida aproximada do custo de financiamento da União – e o IGP-DI – fator de correção das dívidas dos entes no âmbito da Lei 9.496/1997 e que, juntamente com as respectivas taxas de juros de 6% a.a ou 7,5% a.a, compõe a taxa de remuneração dos empréstimos concedidos pela União. Adicionalmente, a STN ressalta que a data de contratação de cada refinanciamento também “(...) influencia sobremaneira a evolução positiva ou negativa dos subsídios implícitos (...)” (peça 89, p. 3).

157. Nesse sentido, a STN elaborou gráfico reproduzido a seguir e esclareceu que (peça 59, p. 1): “de acordo com as estimativas de comportamento da taxa Selic e do IGP-DI (...), o subsídio implícito concedido aos Estados deverá se reduzir ao longo dos anos, podendo, em alguns casos, deixar de ocorrer”.

Gráfico 3 – Lei 9.496/1997 – Índices de Atualização Monetária e Remuneração – 2012 a 2029



Fonte: STN.

158. Em que pese uma eventual tendência de reversão do subsídio implícito, em desfavor dos entes devedores, a alta materialidade do subsídio inicial não pode ser desprezada. Com efeito, conforme ressaltado pela STN, a tendência de estabilização da Selic em níveis inferiores ao do custo do refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/1997 – representado pelo IGP-DI mais as taxas de juros de 6% a.a ou 7,5% a.a –, em nada afeta o benefício concedido aos entes pela União quando da renegociação propriamente dita. Em outras palavras, o subsídio inicial, estimado em nada menos do que R\$ 94,3 bilhões, é incompensável.

159. Ademais, há que se ressaltar as condições draconianas a que os entes devedores estavam submetidos junto a seus credores originais à época do socorro prestado pela União. Nesse sentido, uma estimativa mais acurada do real subsídio concedido pela União no âmbito da renegociação ao amparo da Lei 9.496/1997 deveria levar em conta não apenas o confronto entre Selic e IGP-DI mais juros, consideradas as datas de contratação dos refinanciamentos, mas também a comparação entre o custo da dívida para os entes devedores antes e após a renegociação. É provável que um cálculo dessa natureza resulte em um valor de subsídio implícito ainda mais vultoso e, quiçá, irreversível, em favor dos entes devedores, a despeito de quaisquer eventuais disparidades entre Selic e IGP-DI.

6 – ESTIMATIVAS DE VALORES RESIDUAIS A PAGAR

160. Conforme descrito na seção 3.2 deste relatório, o mecanismo do limite de comprometimento da RLR para amortização das prestações leva, em alguns casos, ao acúmulo de resíduos que se acrescem ao saldo devedor das dívidas renegociadas. Ademais, os limites de pagamento em percentual da RLR não se aplicam às 120 últimas prestações relativas ao prazo adicional de dez anos previsto na legislação pertinente aos refinanciamentos, mantendo-se, ainda, os encargos iniciais, inclusive quanto à prestação fixada pela tabela *Price*.

161. Nesse sentido, a partir de determinado percentual de comprometimento, pode-se tornar inviável para os entes federados saldar seus pagamentos, situação que pode dar ensejo a movimentos indesejáveis na trajetória da dívida líquida da União, em razão da insolvência dos

respectivos haveres e da diminuição, ou até mesmo interrupção, dos correspondentes fluxos de receitas provenientes das prestações.

162. Como já ressaltado neste relatório, o TCU, por intermédio desta Secretaria de Macroavaliação Governamental, realizou levantamentos de auditoria entre os anos de 2006 e 2007 com o intuito de examinar a solvabilidade das dívidas dos quatro maiores devedores no âmbito da Lei 9.496/1997 e do maior devedor no âmbito da MP 2.185/2001.

163. À época, chegou-se às seguintes conclusões, materializadas nos acórdãos listados abaixo:

Quadro 5 – Conclusões anteriores do TCU sobre a solvabilidade dos maiores devedores

Ente	Legislação	Acórdão	Síntese das conclusões
MG	Lei 9.496/1997	315/2007-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece <u>pouco provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato</u> , em especial porque, se <u>mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 25 anos</u> , se alcançaria o percentual do <u>indicador dívida/receita de 2,66</u> , o que vale dizer que <u>para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 38,7% da RLR do estado</u> , o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o estado teria de se submeter.
RS	Lei 9.496/1997	316/2007-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece <u>pouco provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato</u> , em especial porque, se <u>mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos</u> , se alcançaria o percentual do <u>indicador dívida/receita de 1,83</u> , o que vale dizer que <u>para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 24,9% da RLR do estado</u> , o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o estado teria de se submeter.
SP-Estado	Lei 9.496/1997	317/2007-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece <u>pouco provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato</u> , em especial porque, se <u>mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos</u> , se alcançaria o percentual do <u>indicador dívida/receita de 1,21</u> , o que vale dizer que <u>para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 16,5% da RLR do estado</u> , o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o estado teria de se submeter.
RJ	Lei 9.496/1997	1948/2008-P	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece <u>provável que o estado consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato</u> , em especial porque, se <u>mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos</u> , se alcançaria o percentual do <u>indicador dívida/receita de 1,19</u> , o que vale dizer que <u>para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 11,7% da RLR do estado</u> , o que se apresenta razoável em vista de que o limite atual é de 13% da RLR.
SP-Mun.	MP 2.185/2001	2525/2008-2ª Câmara	Em vista do limite de comprometimento de 13% da RLR, parece <u>pouco provável que o município consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato</u> , em especial porque, se <u>mantido o crescimento da RLR de 3% a.a acima do IGP-DI durante os próximos 23 anos</u> , se alcançaria o percentual do <u>indicador dívida/receita de 1,93</u> , o que vale dizer que <u>para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes (saldo residual) a primeira prestação desse período seria equivalente a 29,1% da RLR do município</u> , o que não se apresenta razoável em vista das restrições financeiras a que o município teria de se submeter.

Fonte: TCU, com adaptações.

164. Observa-se, pois, que as avaliações do TCU indicaram alta probabilidade de insolvência das dívidas tanto dos maiores devedores da União no âmbito da Lei 9.496/1997, com exceção do estado do Rio de Janeiro, e quanto do maior devedor referente aos créditos da MP 2.185/2001. É

importante mencionar, contudo, que o crescimento da RLR no período de 2006-2012 foi superior aos 3% utilizados nas projeções pretéritas relativas aos acordos mencionados no Quadro 5. Isto explica os resultados mais favoráveis das projeções posteriores, feitas pelos devedores e pela própria STN, as quais incorporaram os dados de receita realizada nos últimos cinco anos.

165. Na mesma linha, porém em menor proporção, foi a conclusão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em relação à solvabilidade da dívida daquele estado, cuja análise efetuada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do Estado de Minas Gerais relativas ao exercício de 2010 foi encaminhada a este TCU em 28/9/2011 (peça 2, p. 30):

Com a hipótese de que se verifiquem, entre 2029 e 2038, os mesmos parâmetros macroeconômicos de 1998-2010, incluindo o crescimento médio de 3,21% do PIB, que também foram utilizados na projeção de 2011-2028, estima-se a necessidade de o Estado [de Minas Gerais] destinar, a começar em 2029, um percentual de 16,86% de sua RLR. (grifou-se)

166. Ademais, em painel de referência realizado em 3/7/2012 (citado na seção 1.4 deste relatório), representantes das secretarias de estado da Fazenda de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e da secretaria municipal de Finanças de São Paulo estiveram presentes neste Tribunal e expuseram sua visão acerca do nível de endividamento desses entes junto à União. Na oportunidade, foram feitas relevantes considerações (peças 35, 38 e 39), summarizadas no quadro a seguir:

Quadro 6 – Considerações dos painelistas – MG, RS e município de SP

Ente	Síntese das considerações
MG	Estoque da dívida cresceu 294,8% entre 1999 e 2011, alcançando R\$ 58,6 bilhões, dos quais R\$ 29,1 bilhões referentes a resíduo. <u>Durante o prazo adicional para quitação do resíduo, o desembolso deverá ser de 18% da RLR, superior ao limite atual de 13% da RLR.</u> Nos últimos seis anos, está havendo uma transferência de renda dos estados e municípios para a União, em razão das diferentes trajetórias de evolução da Selic e do IGP-DI.
RS	Se a dívida fosse corrigida pelo IPCA, e não pelo IGP-DI, haveria decréscimo nominal acumulado de R\$ 14,8 bilhões entre os anos de 1998 e 2011. Se o crescimento médio da RLR for de 3% a.a até 2028, o saldo de resíduo atingirá R\$ 26,1 bilhões. <u>O comprometimento com o pagamento do resíduo a partir de 2028 poderá ser de até 15,6% da RLR, superior aos atuais 13%.</u>
SP- Mun.	Saldo devedor evoluiu nominalmente de R\$ 10,5 bilhões em dez/2000 para R\$ 48 bilhões em dez/2011. Entre jan/2000 e dez/2011, houve encargos “adicionais” de R\$ 16,8 bilhões, em razão do <i>spread</i> acumulado de 51% do IGP-DI+juros de 9% a.a sobre a Selic. Se o crescimento médio da RLR for de 3% a.a até 2030, com IGP-DI médio de 5% a.a, o saldo de resíduo atingirá R\$ 151 bilhões. <u>O comprometimento com o pagamento do resíduo a partir de 2030 deverá ser de 19,4% da RLR, superior aos atuais 13%.</u> Proposta de reabertura do prazo para amortização extraordinária de 20% sobre saldo da dívida recalculado com uma taxa de 6% a.a, inferior à de 9% a.a atual.

Fontes: Secretarias de estado da Fazenda de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e secretaria municipal de Finanças de São Paulo, com adaptações.

167. A partir da leitura dos argumentos dos painelistas, depreende-se a percepção de um potencial risco de insolvência sob a ótica dos devedores. Contudo, no intuito de sopesar as avaliações tanto dos órgãos de controle externo (TCU e TCE-MG) quanto dos entes devedores, solicitou-se à STN, na qualidade de gestora dos haveres da União decorrentes do refinanciamento da dívida nacional, análises correlatas às ora expostas, porém sob a ótica do credor.

168. Uma vez que compete à STN zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional, administrar seus haveres e avaliar o cumprimento dos compromissos fiscais dos entes que firmaram contratos de refinanciamento de dívida com a União, sinalizando potenciais riscos, foram requisitadas àquela Secretaria estimativas dos valores residuais a pagar pelos entes devedores após

o término dos prazos iniciais previstos nos contratos de refinanciamento decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, acompanhadas de análise quanto ao futuro comprometimento da RLR em face da capacidade de pagamento e da situação fiscal dos respectivos entes (peça 54, p. 6).

169. Em resposta, a STN encaminhou as projeções e análises constantes das peças 61 a 66 deste processo. Ressalta-se, previamente, que em todas essas estimativas foram consideradas as atuais regras dos refinanciamentos, a data-base de 30/6/2012 e uma taxa de crescimento médio real da Receita Líquida Real da ordem de 3% a.a, parâmetro de referência empregado nas projeções e avaliações relativas ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) e que se mostra razoável para os fins da presente análise, a despeito de eventuais hipóteses mais conservadoras acerca da tendência de crescimento da economia brasileira.

170. A seguir, discutem-se as principais conclusões obtidas a partir do exame dessas informações.

6.1 Resíduos – Lei 8.727/1993

171. Inicialmente, a STN informa que “(...) somente 2 (dois) estados (Goiás e Maranhão) apresentam Resíduo de Limite de Comprometimento a ser quitado após o vencimento do prazo original dos respectivos contratos de refinanciamento da Lei nº 8.727/93” (peça 61, p. 3).

172. Com base na metodologia empregada pela STN, o estado de Goiás precisaria de 82 meses de prazo adicional para quitar seu saldo projetado de resíduo, da ordem R\$ 6 bilhões (peça 62). Embora não haja limite de comprometimento para honra do resíduo, o percentual da RLR de Goiás comprometido com as prestações residuais seria mantido em torno de 11%. Já o Maranhão necessitaria de apenas nove meses, de um total de até 120 permitidos pela legislação, para liquidar seu saldo residual projetado de R\$ 607,8 milhões (peça 62). Neste caso, o comprometimento da RLR se reduziria dos atuais 11% para 10,2%.

173. Ante o exposto, e dadas as regras em vigor em 30/6/2012, verifica-se que as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito do refinanciamento decorrente da Lei 8.727/1993 são compatíveis com a expectativa de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação.

6.2 Resíduos – Lei 9.496/1997

174. Novamente, os quatro maiores devedores, cuja solvência das dívidas já fora examinada por este Tribunal, figuraram entre os casos mais críticos no que tange à quitação de resíduos, agora sob o ponto de vista do credor, qual seja, a STN. Nesse sentido, aquela Secretaria registra que “(...) 4 (quatro) estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) apresentam Resíduo de Limite de Comprometimento a ser quitado após o vencimento do prazo original dos respectivos contratos de refinanciamento da Lei nº 9.496/97” (peça 63, p. 3).

175. Com base na metodologia empregada pela STN, o estado de Minas Gerais precisaria de cem meses de prazo adicional para quitar seu saldo projetado de resíduo, da ordem R\$ 41 bilhões (peça 64). Embora não haja limite de comprometimento para honra do resíduo, o percentual da RLR de Minas Gerais comprometido com as prestações residuais seria mantido em torno de 13%. Já o Rio de Janeiro necessitaria de apenas onze meses, de um total de até 120 permitidos pela legislação, para liquidar seu saldo residual projetado de R\$ 6,3 bilhões (peça 64). Neste caso, o comprometimento da RLR do Rio elevar-se-ia um pouco, dos atuais 13% para 13,52%. Por sua vez, o Rio Grande do Sul faria uso do prazo adicional máximo – 120 meses – e teria de suportar um comprometimento da ordem de 13,81% da RLR, maior que os 13% atuais, para fazer frente a um resíduo projetado de aproximadamente R\$ 30,2 bilhões (peça 64). Por fim, tem-se o caso do estado de São Paulo, que em 72 meses após o prazo inicial quitaria seu resíduo estimado de R\$ 91,5 bilhões (peça 64), mantendo o nível de comprometimento de sua RLR em 13%.

176. Ante o exposto, e dadas as regras em vigor em 30/6/2012, verifica-se que as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito do refinanciamento decorrente da Lei 9.496/1997 são compatíveis com a expectativa de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação.

6.3 Resíduos – MP 2.185/2001

177. No âmbito da MP 2.185/2001, somente o município de São Paulo apresenta saldo projetado de resíduo a ser quitado após o prazo inicial de vigência do refinanciamento. Embora o caso se restrinja a um único ente, o montante envolvido é substancial: cerca de R\$ 61,6 bilhões (peça 66).

178. Nesse sentido, a STN assevera que: “tendo em vista o elevado montante de resíduo de comprometimento acumulado, o Município de São Paulo necessitaria do prazo máximo de 120 (cento e vinte) meses para efetuar a quitação do respectivo contrato.” (peça 65, p. 3). Ademais, ainda que não haja limite de comprometimento para honra do resíduo durante o prazo adicional, o percentual da RLR do município de São Paulo comprometido com as prestações residuais saltaria dos atuais 13% para quase 20,3%.

179. Ante o exposto, verifica-se que a estimativa efetuada pela STN ratifica, ainda que em menor amplitude, as constatações desta Corte de Contas assinaladas há mais de quatro anos no bojo do Acórdão 2525/2008-TCU-Plenário. Com efeito, no relatório que embasou o referido *decisum*, ressaltou-se que:

(...) em vista do limite de comprometimento de 13% da receita líquida real para pagamento da dívida financeira total, parece pouco provável que o município de São Paulo consiga quitar o saldo devedor ao final do contrato relativo à Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001 e outros normativos. Mantido um crescimento real de 3% da arrecadação durante os próximos 23 anos atinge-se um percentual dívida/receita de 1,93. Caso esse crescimento de receita se materialize, para quitar o saldo devedor nos dez anos seguintes, em que o contrato estabelece que não há limite de comprometimento, a primeira prestação desse período seria equivalente a 29,1% da receita líquida real. Em vista desses números pode-se vislumbrar movimentos indesejável da dívida consolidada líquida da União em virtude do aumento do limite de comprometimento a que teria de se submeter as finanças do município de São Paulo para o pagamento do débito. (grifou-se)

180. Naquela oportunidade, o TCU determinou à STN que avaliasse se as condições de ajuste e austeridade fiscal para o município de São Paulo eram suficientes para evitar uma trajetória indesejável da dívida líquida que pudesse redundar num passivo contingente no médio e longo prazo para a União.

181. Muito embora o risco de insolvência apontado à época ainda não tenha, de fato, se concretizado, o cenário projetado pelo próprio ente devedor, sumariamente descrito no Quadro 6, apenas reforça a situação crítica, ora corroborada pela STN, referente ao endividamento do município de São Paulo junto à União.

182. De fato, a STN reconhece que a situação da capital paulista enseja atenção, dadas as condições atuais, em vista da elevação substancial do comprometimento da Receita Líquida Real “(...) quando do início do pagamento do resíduo acumulado” (peça 57, p. 15). A gestora dos haveres financeiros da União ressalta, no entanto, que existem garantias suficientes para resguardar o direito creditório do ente federal em caso de eventual inadimplência daquele município. Tais garantias consistem nas receitas próprias e transferências constitucionais auferidas pelo devedor, consoante previsto no art. 2º, inciso IV, da MP 2.185/2001.

183. Interessante notar que, a despeito de sua previsão regulamentar, a execução das garantias constitui medida de última instância, sujeita, ainda, a toda sorte de contestações judiciais e

capaz de deflagrar verdadeiro conflito federativo, de proporções inimagináveis, sobretudo quando se considera o porte geopolítico e econômico do município de São Paulo.

184. Com efeito, um provável aumento de 50% no comprometimento da RLR do município de São Paulo – resultando em um novo percentual, não mais de 13%, mas sim de 20,3% da RLR durante o prazo adicional para quitação do resíduo –, ainda que garantido pela vinculação das rendas públicas locais, imporia severas restrições de ordem fiscal ao município. Considerando-se uma base orçamentária já comprimida por outros fatores, como o excesso de destinações específicas a dotações, o elevado e crescente volume de despesas obrigatórias e as exigências de aplicações mínimas de recursos em áreas como saúde e educação, uma eventual honra de garantia no âmbito do refinanciamento ao amparo da MP 2.185/2001 pode vir a comprometer sobremaneira a execução das demais políticas públicas sob a responsabilidade da prefeitura paulistana.

185. Por outro lado, o arcabouço normativo atinente às finanças públicas estabelece uma série de limites e restrições em matéria de endividamento e relações financeiras intergovernamentais. O *caput* art. 35 da LRF representa o marco regulatório no que tange a eventuais hipóteses de refinanciamento. Seu comando impeditivo é extremamente claro e preciso, sendo digno de reprodução:

LRF – Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. (grifou-se)

186. Fernando Álvares Correia Dias (op. cit.) entende que “esse dispositivo impossibilita alterações nas condições dos contratos e não permite ao Governo Federal socorrer Estados ou municípios em dificuldades, evitando o conhecido problema de risco moral (*moral hazard*)”.

187. Foge ao escopo do presente levantamento analisar a legalidade, o mérito ou ainda os efeitos de possíveis alternativas de solução para o caso do município de São Paulo. Tampouco é competência deste Tribunal propor uma saída a bom termo para ambas as partes – credor e devedor. Não obstante, no capítulo seguinte, são abordados, em linhas gerais, os riscos sistêmicos decorrentes de eventuais insolvências de entes federados, bem como de propostas de alterações legislativas visando à modificação das regras balizadoras dos contratos de refinanciamento.

7 – RISCOS SISTÊMICOS

188. O termo risco sistêmico é mais comumente utilizado para referir-se a crises bancárias e crises decorrentes de dificuldades para rolagem da dívida pública. O Comitê de Bancos da Basileia definiu risco sistêmico como aquele em que a inadimplência de uma instituição para honrar seus compromissos contratuais pode gerar uma reação em cadeia, atingindo grande parte do sistema financeiro. Essa definição pressupõe elevada exposição direta entre as instituições, de modo que a falência de qualquer uma delas inicia um efeito “cascata” ou “dominó” sobre o sistema financeiro. Simplificadamente, trata-se do risco de que um choque em uma parte limitada do sistema se propague como uma avalanche por todo o sistema, podendo atingir tanto as instituições insolventes quanto as que eram saudáveis antes de sofrerem o impacto do choque inicial (DATZ, Marcel Davi Xavier da Silveira (2002). *Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas (EPGE), Dissertação de Mestrado de Economia).

189. O pior dos mundos seria uma crise sistêmica decorrente de uma combinação de crise bancária e crise da dívida pública. Este é o caso da crise dos países da zona do Euro, que está contagiando outros países europeus que não adotaram o Euro como moeda comum. Esse não é o caso do Brasil, que já fez reforma bancária e no sistema financeiro e também implementou a reestruturação das dívidas dos estados e dos municípios nos anos 1990. Tais reformas viabilizaram o fortalecimento do sistema financeiro e também um pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

190. De fato, no painel de referência realizado em 11/6/2012, o representante do Banco Central do Brasil, entidade que zela pela solidez do sistema financeiro nacional, destacou que a continuidade do processo de consolidação fiscal do país pode ser atacada pelos seguintes fatores (peça 31, p. 1):

- Metas fiscais compatíveis com a trajetória de queda do endividamento;
- Melhora do perfil do endividamento público;
- Arranjo institucional que favorece o equilíbrio no âmbito dos governos subnacionais;
- Reformas criam perspectivas favoráveis para o médio e longo prazo;
- Comparativamente, situação fiscal brasileira confortável.

191. Por meio do Ofício 350/2012-TCU/Semag (peça 54, p. 6), questionou-se à STN se haveria riscos sistêmicos decorrentes de uma eventual incapacidade de pagamento dos valores devidos por estados e municípios à União ou de mudanças normativas que afetem as regras aplicáveis aos contratos de renegociação.

192. Em sua resposta, nos termos do Ofício 308/2012/Coger/Gabin/STN/MF-DF (peça 57, p. 15-16), a STN argumenta que, com base em suas projeções rotineiras, não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios analisados. Em relação ao caso do município de São Paulo, faz-se menção, como já antecipado, à previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura, em que pesem as severas restrições de ordem fiscal a que o ente estará sujeito caso essas garantias venham a ter que ser honradas de fato. Reitera-se que o município de São Paulo tem arcado com uma taxa de juros de 9% a.a desde o início da vigência contratual (em 3/5/2000) em razão de não ter exercido a faculdade, na época devida, de amortizar extraordinariamente 10% ou 20% de sua dívida, nos termos do art. 2º, § 4º, incisos I e II, da MP 2.185/2001. Caso houvesse optado pelo pagamento da chamada “conta gráfica” na proporção de 10% do saldo devedor, a taxa de juros aplicável à dívida paulistana teria se reduzido para 7,5% a.a. A amortização extraordinária de 20% do saldo devedor reduziria a taxa de juros para 6% a.a.

193. Quanto à hipótese de alterações legislativas no sentido de modificar as regras balizadoras dos contratos de refinanciamento, a STN reitera sua posição contrária a mudanças nas condições legais e contratuais vigentes. Nesse sentido, argumenta que a União, ao assumir e refinanciar as dívidas estaduais e municipais, elevou em montante equivalente a dívida mobiliária federal. De fato, tal constatação é ratificada na análise constante do capítulo 5 deste relatório.

194. Uma vez rejeitada a hipótese de uma possível crise sistêmica, a STN avalia os possíveis efeitos de uma hipotética alteração das condições contratuais vigentes com objetivo de reduzir o custo para alguns entes da federação, dentre os quais destaca:

- i) a alteração das condições de refinanciamento resultará em aumento do ônus suportado pela União, pois os recursos originários desses refinanciamentos são destinados à amortização da dívida pública federal. No caso da frustração dessas receitas, a União terá que endividar-se no montante equivalente para compensar a redução desses recursos. Isto equivale à penalização de todos os contribuintes ou toda a sociedade. Destaca que penaliza especialmente os entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas;
- ii) a flexibilização das condições estabelecidas significaria um afrouxamento do pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico;
- iii) a revisão dos contratos de refinanciamento seria interpretada como um sinal de fragilidade e de quebra do compromisso com os contratos e marcos legais vigentes.

195. Outros aspectos não diretamente apresentados pela STN podem ser destacados. Com base no item i), a maioria dos entes da federação que tiveram suas dívidas refinanciadas com a União foi zelosa com suas contas públicas e vem honrando seus compromissos contratuais com a União, de forma que uma renegociação da dívida sinalizaria que vale a pena não ser um ente responsável do ponto de vista fiscal. Os possíveis beneficiados com a renegociação teriam os bônus, enquanto que os demais seriam punidos por respeitarem os contratos e o marco legal vigente: vide, inclusive, o caso do estado do Piauí, que já liquidou integralmente suas obrigações junto à União referentes à Lei 9.496/1997. Dessa forma, poderia se caracterizar uma transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, o que fere o princípio fundamental constitucional de que o Estado deve combater os desequilíbrios regionais, conforme art. 3º, inciso III, da Carta Magna. O art. 170, inciso VII, da Constituição também destaca a redução da desigualdade regional como um dos princípios gerais da atividade econômica. Se ficar evidenciado que uma possível renegociação da dívida vai favorecer os entes mais ricos em detrimento dos mais pobres, tal renegociação pode vir a ser considerada inconstitucional por violação dos referidos artigos da Constituição Federal.

196. Com base no item iii), uma eventual e hipotética renegociação das dívidas dos estados e dos municípios poderia criar um problema de risco moral, na medida em que incentivaria um endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro no futuro (MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. *Fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros*. Revista de Contabilidade e Organizações – FEA – RP/USP, v. 3, n.7, p.78-92, set-dez.2009).

197. Existe, ainda, um movimento por parte dos entes da federação no sentido de se endividar no setor externo, uma vez que podem conseguir menores taxas e condições mais vantajosas do que no mercado interno neste momento. Entretanto, tais entes estão transferindo para as gerações futuras o problema do risco cambial. Possíveis desvalorizações cambiais podem aumentar os custos em reais dos pagamentos de juros e do principal de tais dívidas, de forma a comprometer o equilíbrio fiscal intertemporal. Se o endividamento externo levar a uma situação de insolvência do estado ou município, mais uma vez a União terá que arcar com o ônus, por ser a avalista de tais empréstimos, com anuência do Senado Federal. Dessa forma, poderia haver nova socialização do prejuízo, considerando-se que a sociedade ou os contribuintes de várias gerações terão que arcar com tal fardo, como ocorrido inúmeras vezes na história econômica brasileira.

198. Outra frente que merece a devida atenção, em razão dos potenciais riscos que pode deflagrar, refere-se às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional visando modificar, entre outros, indexadores, taxas de juros, limites de comprometimento e prazos adicionais atinentes ao refinanciamento da dívida subnacional. Nesse sentido, o quadro a seguir sintetiza os termos gerais das principais propostas:

Quadro 7 – Principais Proposições Legislativas

Atributo	Regras atuais	Proposições			
		LRF Lei 8.727/93	Grupo de Trabalho ¹ Câmara dos Deputados	Projeto de Lei 86/2012 ³ Senado Federal	Comissão Pacto Federativo ² Senado Federal
Indexador	IGP-DI	IPCA	IPCA	IPCA	IPCA
Taxa de juros (a.a)	6%, 7,5% ou 9%	2%, com encargos mensais limitados à	3%	4%	4%, com encargos mensais limitados à

		variação da taxa Selic			variação da taxa Selic
Limite de comprometimento da RLR	11,5%, 13% ou 15%	9%	9%	11%	11,5%, 13% ou 15%
Prazo adicional	120 meses	120 meses	120 meses	Definido em função do limite de comprometimento	120 meses

¹Grupo de Trabalho instalado pela presidência da Câmara dos Deputados, conforme Ato Solene realizado em 20/3/2012 (peça 74).

²Comissão Externa do Senado Federal instituída pelo Ato 11/2012 do Presidente do Senado Federal, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao sistema federativo (peça 73).

³Inteiro teor consta como peça 79 deste processo.

⁴Inteiro teor consta como peça 90 deste processo.

Fontes: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

199. Como já salientado nas seções 1.4 e 1.5 deste relatório, o Poder Executivo Federal, assim como o Congresso Nacional, tem interesse de modificar as regras do refinanciamento subnacional, tanto que em 3/1/2013 encaminhou à Câmara dos Deputados, por iniciativa própria, a sua proposta de mudança, materializada no projeto de lei complementar – PLP 238/2013 (peça 90).

200. O primeiro aspecto a se ressaltar é o fato de que o referido projeto foi acompanhado de exposição de motivos do Ministério da Fazenda – EM 265/2012 MF (peça 90, p. 4-6) – datada de 19/12/2012, em que se afirma que a discrepância entre as taxas de juros reais da economia brasileira e os encargos incidentes sobre a dívida subnacional renegociada junto à União tem acarretado dificuldades para que os referidos entes federativos cumpram seus compromissos financeiros, econômicos e sociais. Por outro lado, em 3/10/2012, a STN, órgão técnico do Ministério da Fazenda responsável pela gestão dos haveres financeiros da União decorrentes da renegociação das dívidas de estados e municípios, em sede de resposta a diligência deste Tribunal, foi taxativa ao enfatizar que (peça 57, p. 15-16):

Nada obstante as diversas iniciativas verificadas até hoje de alteração das condições legais e contratuais vigentes para esses refinanciamentos, a Secretaria do Tesouro Nacional não trabalha com essa possibilidade, e sempre que é instada a se manifestar sobre o assunto reitera sua posição contrária.

(...)

Portanto, qualquer alteração das condições financeiras hoje vigentes para esses refinanciamentos que tenham como objetivo reduzir o custo para aqueles entes resultará em aumento do ônus suportado pela União, com a necessidade de endividamento equivalente a fim de suprir a frustração dessa receita já que os recursos originários desses refinanciamentos são destinados à amortização da dívida pública federal. (grifou-se)

201. Observa-se, pois, que a referida exposição ministerial reflete uma opinião favorável à alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento, a qual é diametralmente oposta ao entendimento firmado pela STN no âmbito destes autos.

202. Isto posto, o escopo deste trabalho não abrange a análise da viabilidade jurídica ou dos impactos macroeconômicos decorrentes dessas proposições. O objetivo aqui é tão somente sinalizar a existência de movimentos legítimos que podem vir a resultar em mudanças significativas no arcabouço normativo aplicável ao refinanciamento da dívida subnacional. Não obstante, é certo que existem riscos envolvidos em uma tomada de decisão política dessa natureza.

203. Como bem salientado por Piancastelli e Boueri (op. cit.):

Flexibilizar simplesmente a LRF ou alterar o fator de ajuste é medida paliativa que comprometerá o objetivo maior da LRF em longo prazo. A estabilidade econômica e financeira, duramente alcançada pelo país, não deve ser colocada em risco com medidas ocasionais.

204. Pellegrini (op. cit) também enxerga importantes obstáculos de natureza legal, jurídica, técnica, política e fiscal que dificultam uma eventual mudança nas cláusulas dos contratos firmados com base na Lei 9.496/1997. Em especial, o autor destaca que “(...) não há qualquer garantia de que, no futuro, o IPCA continue a subir menos que o IGP-DI. (...) Outra dificuldade técnica decorre das diferentes situações de endividamento dos Estados, o que possivelmente obrigaria a soluções individualizadas”.

205. A questão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de refinanciamento também exige exame mais aprofundado. Com efeito, tal condição está prevista nos contratos administrativos regidos pela Lei 8.666, de 21/6/1993, que têm como partes a administração pública e o interessado particular e como objeto o fornecimento de bens ou a prestação de serviços. No caso dos contratos de refinanciamento regidos pelas Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e pela MP 2.185/2001, não existe a figura do particular, uma vez que as partes são União, estados e municípios, a contraprestação é de natureza financeira e os compromissos mutuamente assumidos vão muito além de seu mero objeto, simbolizando, como já mencionado, verdadeiro pacto federativo em prol da responsabilidade fiscal e da salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

206. Ante o exposto, nos termos do art. 4º da Portaria-Segece 13, de 27/4/2011, entende-se pertinente dar ciência ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pela exposição de motivos EM 265/2012 MF que fundamentou o PLP 238/2013, enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional, bem como à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, casas legislativas encarregadas da apreciação do referido projeto de lei complementar e das demais proposições correlatas, sobre os riscos decorrentes de uma eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento de dívida celebrados entre União, estados e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, com destaque para: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal; a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; a possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; o incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral; e a fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

207. Em complemento, verifica-se que o PLP 238/2013 não está acompanhado de nenhuma estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas. Sem prejuízo da competência regimental atribuída à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT) para analisar a adequação orçamentária e financeira da referida proposição (arts. 53, inciso II, e 54, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução-CD 17/1989), é certo que a eventual redução das taxas de juros dos contratos de refinanciamento, dos atuais 9% a.a, 7,5% a.a e 6% a.a para 4% a.a; a provável adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) como fator de atualização monetária, em substituição ao IGP-DI; bem como a possível limitação dos encargos mensais à variação da taxa Selic, terão impacto negativo sobre os fluxos de receita financeira e sobre os saldos de haveres financeiros da União, acarretando possíveis aumentos da dívida pública mobiliária federal – em razão de prováveis novas emissões para cobrir as futuras perdas de receita financeira, e da dívida consolidada líquida federal – em face da consequente redução da magnitude dos haveres representados pelos saldos devedores de estados e municípios junto à União. Com efeito, esses e outros impactos de ordem econômico-financeira e fiscal não foram devidamente estimados, quantificados e explicitados pelo Poder Executivo no âmbito da exposição de motivos EM 265/2012 MF.

208. Nesse sentido, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se determinar à STN, como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001), que elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 45 dias, a contar da publicação do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de uma possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, acompanhada da respectiva metodologia de cálculo, a qual deve considerar, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortizações e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União.

8 – CONCLUSÃO

209. O presente levantamento teve por objetivo identificar as ações no âmbito do Poder Executivo Federal para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação, bem como avaliar o histórico de pagamentos e saldos devedores a fim de estimar eventuais valores residuais a pagar, analisar o risco sistêmico no que diz respeito à possível incapacidade de quitação desses saldos e propor outras ações de controle, se necessárias.

210. Com base nos exames efetuados a partir das questões de auditoria, identificou-se que:

a) quanto aos aspectos legais e operacionais, os contratos relativos ao refinanciamento das dívidas subnacionais pela União são resguardados por uma legislação perene que lhes deu uma formatação básica homogênea sustentada por regras claras, precisas e estáveis. Nesse sentido, para além do cumprimento de seu objeto, esses contratos vincularam União, estados e municípios a um esforço fiscal conjunto em prol da estabilidade macroeconômica do país;

b) estados e municípios foram responsáveis por aproximadamente um terço do esforço fiscal empreendido pelo setor público brasileiro entre os anos de 2000 e 2011, período abrangido pela vigência do Programa de Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) além de garantir a segurança dos contratos celebrados e contribuir para a sustentabilidade fiscal do país, a solidez do arcabouço normativo referente ao refinanciamento da dívida subnacional e a trajetória bem sucedida do Programa de Ajuste Fiscal foram decisivos para o processo de institucionalização das relações financeiras governamentais e para a consolidação de processos de gestão, controles internos e rotinas de acompanhamento compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos correspondentes haveres financeiros da União;

d) sob uma perspectiva geral, os controles internos sobre esses haveres abrangem os fluxos de recebimento e os saldos a receber, além de variáveis relevantes dos contratos de refinanciamento, tais como limite de comprometimento, dívidas intralímite, atualização monetária e situação de adimplência dos entes;

e) à exceção da Provisão para Perdas Realizáveis, os demais ativos e passivos, de curto e longo prazo contabilizados no Siafi, referentes aos haveres financeiros da União sob amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 estão devidamente computados e evidenciados no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal;

f) em termos consolidados e a despeito do eventual prazo adicional de até 120 meses, bem como do cenário projetado para o município de São Paulo, a trajetória de amortização dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 é compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, considerando-se a data-base de 30/6/2012 e as regras em vigor nessa data;

g) segundo estimativas da STN, até a data-base de 30/6/2012 a União concedeu subsídios de R\$ 230 bilhões aos entes que renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei 9.496/1997. Coincidência ou não, os estados mais beneficiados são os que apresentam maiores saldos devedores na referida data-base. Em que pese uma eventual tendência de reversão do subsídio implícito, em desfavor dos entes devedores, a alta materialidade do subsídio inicial, de cerca de R\$ 94,3 bilhões não pode ser desprezada, sobretudo em razão de seu caráter irretratável;

h) dadas as regras em vigor em 30/6/2012, verifica-se que as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, bem como da MP 2.185/2001 são compatíveis com as expectativas de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo, em que um provável aumento de 50% no nível de comprometimento da RLR com as prestações devidas (de 13% para 20,3%), ainda que garantido pela vinculação das rendas públicas locais, imporia severas restrições de ordem fiscal ao município;

i) não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios. Em relação ao caso do município de São Paulo, há previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura; porém, sua eventual execução pode vir a comprometer seriamente as demais políticas públicas sob a responsabilidade do município;

j) eventual alteração das regras do refinanciamento da dívida subnacional aumentaria o ônus suportado pela União, penalizaria os entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas, fragilizaria o pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico, poderia ser interpretada como um sinal de fragilidade e de quebra do compromisso com os contratos e marcos legais vigentes, incentivaria o endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral, e caracterizaria transferência de renda de estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao preceito constitucional de combate das desigualdades regionais;

l) O Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, que visa alterar os critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, não está acompanhado de estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas.

211. Considera-se, assim, alcançado o objetivo da fiscalização, com a identificação das ações da Secretaria do Tesouro Nacional para acompanhamento dos haveres da União com os entes da federação. Todos os elementos quantitativos e qualitativos ora summarizados poderão ser avaliados com maior profundidade em futuras ações de controle desta Egrégia Corte, sobretudo no monitoramento do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como no âmbito do acompanhamento da gestão fiscal da União, realizado quadrimensalmente pelo TCU, nos termos do art. 59 da LRF.

212. Ademais, este levantamento cumpre um importante papel em meio às discussões travadas no âmbito do Congresso Nacional acerca das dívidas de estados e municípios com a União. Com efeito, em que pese a legitimidade das eventuais propostas de alteração legislativa e das futuras decisões políticas, as conclusões ora obtidas constituem elementos técnicos indispensáveis ao debate do tema. Os rumores de uma iminente mudança nas regras balizadoras dos contratos de refinanciamento da dívida subnacional apenas reforçam a relevância, a urgência e a necessidade premente de manifestação tempestiva desta Corte acerca da questão, sob pena de perda, ainda que parcial, do objeto. Com efeito, por tratar-se de aspecto sensível das finanças públicas e em razão do papel do TCU como guardião da responsabilidade na gestão fiscal, o pronunciamento conclusivo no âmbito destes autos releva-se ainda mais essencial.

213. Por fim, destacam-se como benefícios esperados desta fiscalização: o incremento da eficiência e da eficácia da STN, órgão central dos sistemas federais de Administração Financeira e de Contabilidade, a partir do aperfeiçoamento de seus controles internos e da melhoria de seus processos de trabalho, contribuindo para a mitigação de riscos na gestão da dívida pública; o aumento da transparência da gestão fiscal, a partir da melhoria na divulgação de informações econômicas, financeiras e contábeis do setor público; e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

9 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

214. Ante todo o exposto, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) Considerar a trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001 compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, dadas as regras em vigor na data-base de 30/6/2012 (capítulo 4 deste relatório);

II) Considerar as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da Medida Provisória 2.185/2001 compatíveis com as expectativas de sua quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo estabelecido na legislação pertinente, dadas as regras em vigor na data-base de 30/6/2012 e ressalvando-se o cenário projetado para o município de São Paulo, em que a elevação acentuada do nível de comprometimento de sua receita líquida real com as prestações devidas, ainda que garantida pela vinculação das rendas públicas locais, nos termos do art. 2º, inciso IV, da Medida Provisória 2.185/2001, imporia severas restrições fiscais ao município, pondo em risco a execução das demais políticas públicas sob sua responsabilidade (capítulo 6 deste relatório);

III) Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001), que elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 45 dias, a contar da publicação do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de uma possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, acompanhada da respectiva metodologia de cálculo, a qual deve considerar, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortizações e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União (capítulo 7 deste relatório);

IV) Dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, ao Ministério da Fazenda, órgão responsável pela exposição de motivos EM 265/2012 MF que fundamentou o Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República, bem como à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, casas legislativas encarregadas da apreciação do referido projeto de lei complementar e das demais proposições correlatas, sobre os riscos decorrentes de uma eventual alteração dos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento de dívida celebrados entre União, estados e municípios ao amparo da Lei 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, destacando-se: o potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; a provável elevação do endividamento federal; a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; a possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; o incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, caracterizando um problema de risco moral; e a fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico (capítulo 7 deste relatório);

V) Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001), que avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, os saldos retificadores registrados nas contas contábeis 12239.00.00 – Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos e 12280.00.00 – Provisão para Perdas Realizáveis para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos e em observância ao princípio contábil da prudência (seção 3.4 deste relatório);

VI) Fixar o prazo de 45 dias, a contar da publicação do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, para que a Secretaria do Tesouro Nacional informe a este Tribunal as providências adotadas em relação à recomendação proposta no item anterior;

VII) Autorizar o monitoramento, pela Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal, do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, sem prejuízo de que o cumprimento da recomendação proposta no item ‘V’ também seja verificado no âmbito do acompanhamento quadrimestral da gestão fiscal da União, nos termos do art. 59 da Lei Complementar 101/2000;

VIII) Encaminhar cópias do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, aos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Controladoria-Geral da União; ao presidente do Banco Central do Brasil, ao secretário do Tesouro Nacional; aos secretários de Fazenda do Distrito Federal e dos estados de Minas Gerais, do Pará, do Piauí e do Rio Grande do Sul; ao secretário de Finanças do município de São Paulo; às comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às comissões de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao deputado federal Cândido Vaccarezza, coordenador do Grupo de Trabalho para Analisar a Questão da Dívida dos Estados e Municípios com a União; ao senador da República Francisco Dornelles, relator do Projeto de Lei do Senado 86/2012; à presidência do Senado Federal, como subsídio à comissão externa que discute o Pacto Federativo; e à Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional deste Tribunal;

IX) Arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Semag-1^a Diretoria, em 6/3/2013.

Assinado Eletronicamente
JOAQUIM RAMALHO DE ALBUQUERQUE
AUFC – Matr. 3836-9

Assinado Eletronicamente
TITO BELCHIOR SILVA MOREIRA
AUFC – Matr. 2843-6

Assinado Eletronicamente
RENATO LIMA CAVALCANTE
AUFC – Matr. 8123-0
Coordenador

(As Comissões de Assuntos Econômicos; de Serviços de Infraestrutura; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

Publicado no DSF, de 4/9/2013

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 15016/2013