

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais
Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios
Gerência de Análise e Acompanhamento do Patrimônio dos Entes Subnacionais

Nota Técnica SEI nº 20/2018/GEPAT/COREM/SURIN/STN-MF

Assunto: **Encerramento Consulta Pública Espaço Fiscal**

À consideração da Sra. Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais e do Sr. Secretário do Tesouro Nacional

CONSULTA PÚBLICA STN COMISSÃO TÉCNICA: Leonardo Lobo Pires, Sarah Tarsila Araújo Andreozzi, Itanielson Dantas Silveira Cruz, Eric Lisboa Coda Dias, Debora Christina Marques Araujo, Ana Luisa Marques Fernandes, Gabriela Guerra de Queiroz e Lucas Correa Rodrigues.

RELATÓRIO DE ENCERRAMENTO

À consideração da Sra. Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais e do Sr. Secretário do Tesouro Nacional.

LUCAS CORREA RODRIGUES

GABRIELA GUERRA DE QUEIROZ

ANA LUISA MARQUES FERNANDES

DEBORA CHRISTINA MARQUES ARAUJO

ERIC LISBOA CODA DIAS

LEONARDO LOBO PIRES

SARAH TARSILA A. ANDREOZZI

ITANIELSON D. S. CRUZ

Ciente. À consideração do Sr. Secretário do Tesouro Nacional.

PRICILLA MARIA SANTANA

Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais

Ciente. Publique-se no site do Tesouro Nacional na internet.

MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JUNIOR

Secretário do Tesouro Nacional

Assunto: Consulta Pública sobre a metodologia de definição do Espaço Fiscal.

1. Durante o período de 27 de setembro a 26 de outubro, o Tesouro Nacional promoveu consulta pública acerca da nova proposta de metodologia para definição do limite a contratar de operações de crédito para o Estado, Distrito Federal ou Município de capital signatário do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) ou Programa de Acompanhamento Fiscal, de que tratam a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, respectivamente.

2. A iniciativa do Tesouro Nacional teve como objetivo levar essa nova metodologia, intimamente relacionada à sustentabilidade fiscal dos entes, à discussão pela sociedade, de modo que todos pudessem contribuir com críticas e sugestões de melhorias. Pode-se dizer que a Consulta Pública cumpriu seu objetivo, pois foram recebidas 20 contribuições de 7 remetentes distintos, das quais 7 foram acatadas após análise pela Comissão.

PROPOSTA DE METODOLOGIA POSTA EM DISCUSSÃO

Da Competência

3. O Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018, bem como a Portaria do Ministério da Fazenda nº 579, de 27 de dezembro de 2017, definem como competência da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, dentre outras, o zelo pelo equilíbrio fiscal e o estabelecimento e execução do PAF.

Do Histórico

4. O crescimento do endividamento dos entes subnacionais ocorrido nos anos 1990 devido ao aumento dos juros internos e ao descontrole dos gastos públicos acarretou uma agenda extensa de promulgações de leis e/ou normativos durante essa década. A Lei 9.496/1997 foi uma das normas expedidas nesse período que permitiu a estabilização da dívida subnacional, ocorrida na década seguinte.

5. Esta lei, dentre outras definições, criou o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, que são acordos periodicamente revistos entre o Governo Federal e os Estados para fixação de metas fiscais e compromissos que promovam a sustentabilidade financeira dos últimos. Para tal, um dos dispositivos criados foi a restrição da contratação de novas dívidas, cuja redação original está reproduzida, *ipsis litteris*, abaixo:

“§ 5º Enquanto a dívida financeira da unidade da Federação for superior à sua RLR anual, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação:

[...]

b) somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa; (...).”

6. Inicialmente, esta restrição foi aplicada em seu sentido mais restrito. A meta de endividamento do PAF no longo prazo era levar o signatário a uma relação de dívida financeira sobre receita líquida real (DF/RLR) menor ou igual a uma unidade e, portanto, nenhuma nova operação de crédito poderia ser celebrada por um ente que possuísse dívida financeira maior que RLR. Dado que no início da vigência dos contratos de refinanciamento diversos Estados tinham uma dívida financeira maior que RLR, essa restrição limitava significativamente a contratação de novas operações de crédito, o que, por sua vez, ajudou a conter o endividamento dos entes subnacionais no início dos anos 2000.

7. Porém, com o passar dos anos de execução do PAF, essa restrição foi suavizada. A Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios - COREM, por meio da Nota nº 499/2007/COREM/STN, solicitou a análise da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, acerca dos procedimentos adotados para os Estados que ainda não tinham alcançado a igualdade entre a dívida financeira e a RLR. O questionamento dizia respeito à possibilidade de se incluir novas operações de crédito no Programa, se observados ou um crescimento da RLR anual do Estado superior ao parâmetro original, ou uma amortização extraordinária de dívida não prevista na trajetória originalmente concebida. Conforme trecho presente no Parecer da PGFN/CAF nº 1.110 de 2007 abaixo, permitiu-se a contratação no caso apresentado neste parágrafo.

“13. Pelo exposto, opinamos no sentido de que a regra inscrita na letra ‘b’ do § 5º do art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997, deve ser interpretada como permitindo a contratação de novas operações de crédito por parte de Estados que ainda não alcançaram o equilíbrio entre a respectiva dívida financeira e a RLR, apenas na hipótese de que tais contratações não alterem as metas de redução anual da relação entre dívida e RLR, nos percentuais acertados no contrato ou resultantes dos ajustes legal e contratualmente permitidos.”

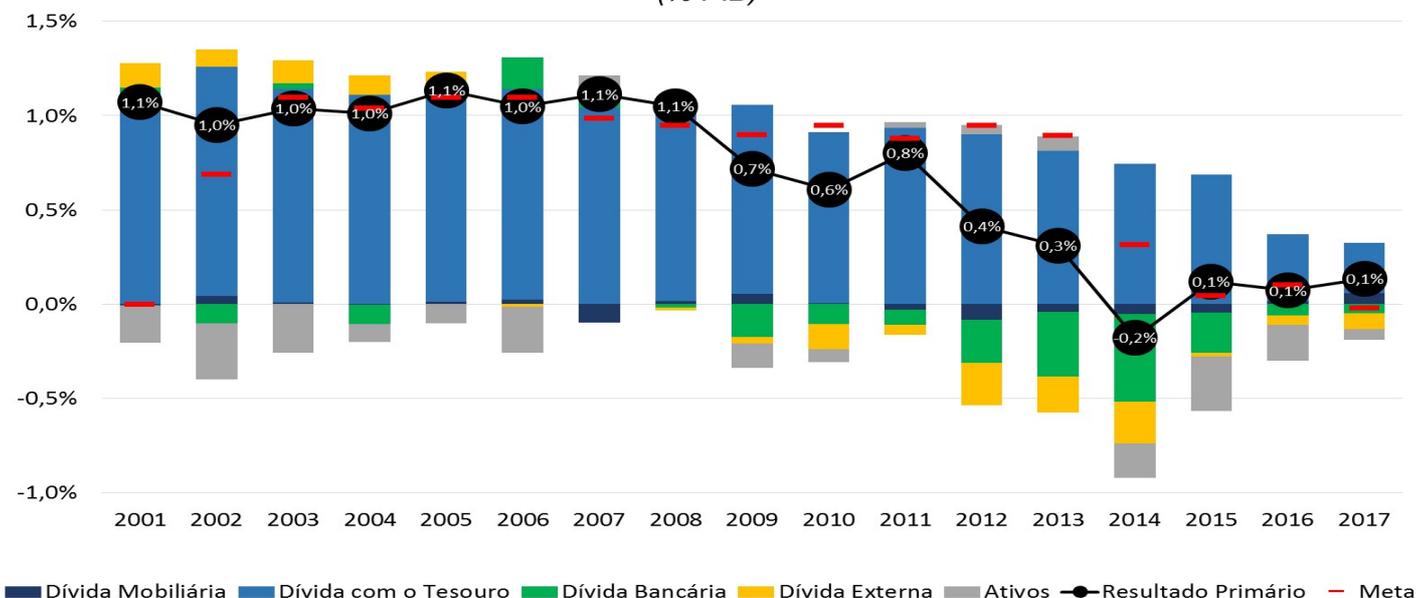
8. Outrossim, em 2009, o Parecer PGFN/CAF nº 1.765/2009, ao examinar o processo relativo à revisão para o triênio 2009-2011 do Estado de Minas Gerais – o qual também apresentou uma trajetória para as metas de redução anual da relação entre dívida financeira e RLR superior à de seu Programa em vigor - reiterou todos os termos do Parecer PGFN/CAF nº 1.110/2007, referenciando assim apenas a trajetória de longo prazo da dívida, *ipsis litteris*:

“para afirmar que cabe à Secretaria do Tesouro Nacional averiguar sobre a viabilidade de inclusão da nova operação de crédito a ser contratada, tendo como limite o requisito legal de observância da meta de redução anual da relação entre a dívida e a RLR constante no contrato ou resultante dos ajustes legal e contratualmente permitidos.”

9. Tais entendimentos permitiram a existência de uma política fiscal mais expansiva em relação a contratação de operação de crédito estadual, uma vez que flexibilizou a limitação anterior, qual seja, relação de dívida financeira sobre receita líquida real (DF/RLR) menor ou igual a uma unidade. Entre os anos de 2010 e 2014, foram deferidas pela STN aproximadamente R\$ 230 bilhões em operações de crédito para os Estados ante R\$ 44 bilhões entre 2002 e 2009.

10. Apesar dessa política, a partir de 2013 iniciou-se um período de crise fiscal e econômica nacional. A análise das variáveis fiscais dos Estados indica que no período de 2012 a 2015 houve expressivo aumento das despesas com pessoal, notadamente com inativos, o que, conjugado com receitas próprias e transferências insuficientes, resultaram em uma reversão do resultado primário superavitário de R\$ 18,9 bilhões em 2012 para déficits primários de R\$ 396 milhões e de R\$ 9,56 bilhões em 2013 e 2014, respectivamente. O gráfico abaixo sumariza a crise em questão:

Resultado Primário dos Governos Regionais (% PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: COREM/STN.

11. Diante de tal cenário, o Congresso Nacional aprovou, entre outras medidas, a Lei Complementar nº 148/14 (LC 148), que, além de alterar cláusulas financeiras de parte das dívidas refinanciadas, alterou a alínea *b* do § 5º do art. 3º da Lei nº 9.496/97, que trata da inclusão de operação de crédito no PAF. A nova redação deste parágrafo estabeleceu que os Estados que possuem contrato de refinanciamento de dívida com a União somente poderão contratar operações de crédito que estejam incluídas no PAF, retirando, assim, qualquer observância à razão entre dívida e receita:

*“ § 5º Enquanto for exigível o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação: (...)
[...]
b) somente poderá contrair novas dívidas desde que incluídas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal; (...)”*

12. Isso posto, não obstante a existência de outros mecanismos limitantes à contratação de novas operações de crédito na esfera subnacional, como a Resolução CMN nº 4.589/2017, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), as Resoluções do Senado 40/2001, 43/2001 e 48/2007 e a Portaria MF nº 501, de 24 de novembro de 2017, não há mais qualquer regra que balize a inclusão de operações de crédito nos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal.

13. Ainda que a decisão do limite do valor de operações de crédito a serem contratadas no âmbito do PAF seja uma proposta da STN, haja vista sua competência como gestora dos Programas, é fundamental que haja uma regra objetiva que respalde tal limite, de modo a garantir uma maior transparência das análises e previsibilidade aos agentes. Além disso, busca-se com isso, preservar um tratamento isonômico entre os Estados e Municípios de capitais.

14. A própria PGFN, por meio do Parecer PGFN/CAF nº 958/2014, mencionou que a STN deve observar os princípios de impessoalidade e isonomia que norteiam a administração pública segundo os quais tal exame *“...deve se pautar pelos princípios da impessoalidade e da isonomia, que regem as relações institucionais entre a União e os demais entes federados. Em razão disso foi sugerido que [o processo de análise de pleitos] fosse disciplinador (...) de modo a que todos os entes que se enquadrassem nos requisitos estabelecidos para submissão de seus pleitos ao Ministro da Fazenda tivessem conhecimento prévio de tais requisitos, conforme é de direito”*.

Da Portaria

15. As regras propostas na Portaria trazem um tratamento isonômico aos entes da federação. A partir do momento em que há uma metodologia que será aplicada igualmente aos entes signatários dos PAF, não haverá espaço para discricionariedade.

16. O objetivo da minuta de Portaria ora submetida à consulta pública é disciplinar a metodologia para definição do Espaço Fiscal, que é o valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município de capital. Ademais, serão consideradas incluídas no PAF, apenas as operações de crédito que estejam de acordo com esta Portaria.

17. As regras estabelecidas pela citada minuta de Portaria estruturam-se sob o princípio de conduzir o endividamento do ente a patamares sustentáveis ao longo do tempo.

18. A definição do Espaço Fiscal de cada ente deverá considerar os seguintes parâmetros, segundo tabela abaixo:

- a. **Classificação da Capacidade de Pagamento - Capag**, segundo metodologia da Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 23 de novembro de 2017, ou outra que vier a substituí-la. A Capag é uma medida da situação fiscal do ente subnacional;
- b. **Nível de endividamento**, dado pela razão entre a dívida consolidada (DC) e a

receita corrente líquida (RCL), apurado conforme a metodologia utilizada para a avaliação do PAF e com base no RGF do 3º quadrimestre do exercício imediatamente anterior ao do cálculo do Espaço Fiscal;

- c. **Percentual da RCL**, conforme enquadramento do ente quanto a sua Capag e ao seu nível de endividamento.

Limite Calculado

Capag	Nível de Endividamento (% DC/RCL)		
	Menor ou igual a 60	Maior que 60 e menor ou igual a 150	Maior que 150
A	12% da RCL	-	-
B	8% da RCL	6% da RCL	2% da RCL
C	0	0	0
D	0	0	0

19. Sendo assim, como o Espaço Fiscal terá como parâmetros indicadores atualizados, ele favorecerá o reajuste fiscal e a estabilização da dívida dos entes, sobretudo daqueles que estiverem em situação financeira problemática, pois terão seu limite para contratação de operações de crédito restringido, ao não receber novos acréscimos de Espaço Fiscal. Ademais, haverá uma premiação daqueles entes com contas equilibradas, que tenderão a ter seu Espaço Fiscal ampliado.

20. Em outubro de 2018, há um estoque de cerca R\$ 24,7 bilhões de operações de crédito incluídas nos PAF, sendo R\$ 11,8 bilhões de Estados com Capacidade de Pagamento A ou B. A tabela a seguir resume o total do estoque de operações de crédito não contratadas incluídas no PAF de todos os Estados, agrupadas pela nota da avaliação da Capacidade de Pagamento (Capag):

Capag	Estoque de Operações de crédito não contratadas (R\$ bi)
A	1,6
B	10,2
C	5,5
D [1]	7,4
Total	24,7

21. A mudança proposta pela Portaria em análise não implica a perda do estoque de operações de crédito não contratadas diretamente. Isso porque a Portaria permite a manutenção do que for maior entre:

- o Limite Calculado, apurado anualmente, nos termos da Portaria; e
- o Espaço Fiscal Remanescente: valor definido na última revisão do PAF considerados os consumos previstos no Capítulo II e desconsiderados os acréscimos do Capítulo III da Portaria em questão.

22. Dessa maneira, caso um ente possua um Espaço Fiscal Remanescente superior ao compatível com o seu contexto econômico, no longo prazo, seu Espaço Fiscal irá diminuir, pois não serão feitos novos acréscimos. Além disso, os novos pleitos de operações de crédito consumirão o Saldo Remanescente, enxugando o limite do ente para contratação de dívidas. Tal mecanismo permite uma suave convergência ao modelo em que as contratações de novas operações de crédito ocorrerão apenas caso o ente possua uma situação fiscal compatível para tal. Nessa situação, o espaço para novas contratações será dado pelo Limite Calculado para o ente.

23. Por outro lado, caso o Espaço Fiscal Remanescente seja inferior ao Limite Calculado, o Espaço Fiscal do ente será acrescido no montante necessário para atingir o valor do Limite Calculado. Tal acréscimo deverá ocorrer no início do exercício seguinte ao dessa verificação e terá vigência de um ano.

24. A Portaria trata, ainda, do mecanismo de consumo do Espaço Fiscal, ao prever que os valores dos pleitos das operações de crédito a partir do PAF 2018 sejam deduzidos do Espaço Fiscal no momento do protocolo do Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) na Secretaria do Tesouro Nacional. As operações de crédito em moeda estrangeira serão deduzidas do Espaço Fiscal convertidas para Real com base na cotação de venda da taxa de câmbio de fechamento disponível no site do Banco Central do último dia útil do exercício anterior ao do consumo.

25. Por fim, a minuta de Portaria lista as operações de crédito que não consumirão o Espaço Fiscal. Pode-se citar aquelas já previstas em outros normativos bem como aquelas decorrentes de situações em que os valores não afetam o nível de endividamento do ente, tais como as reestruturações de dívida.

Da Consulta Pública

26. Após ser submetida à Consulta Pública durante o período de 27 de setembro a 26 de outubro, as sugestões/críticas recebidas pelo Tesouro Nacional foram analisadas e suas respostas encontram-se no Anexo I desta Nota Técnica.

27. As sugestões foram classificadas em 11 categorias de acordo com o tema em questão. As categorias criadas foram:

- Categoria 1: Adequação de terminologias;
- Categoria 2: Flexibilização das regras para recomposição e cancelamento de Espaço Fiscal;
- Categoria 3: Possibilidade de entes com Capag C e D obterem limite para inclusão de dívidas e ampliação do Limite Calculado para Estados com Capag B e nível de endividamento maior que 150%;
- Categoria 4: Remoção do sublimite para contratação de operações com garantia da União;
- Categoria 5: Regra do Espaço Fiscal Remanescente;
- Categoria 6: Questionamento quanto à competência da Secretaria do Tesouro Nacional para definir o valor limite para inclusão de dívidas do Espaço Fiscal;
- Categoria 7: Ampliação das situações em que o protocolo de pleitos de operação de crédito não consumirão Espaço Fiscal;
- Categoria 8: Condicionamento para início da vigência dos efeitos decorrentes do Limite Calculado;
- Categoria 9: Operação de crédito externa consumindo EF no momento do cadastro da operação no sistema "SIGS" da SEAIN/MPOG;
- Categoria 10: Atualização do parâmetro RCL pela inflação e pelo PIB; e
- Categoria 11: Demais contribuições

28. Dos 20 comentários enviados por 7 remetentes distintos, sendo que 2 buscavam apenas esclarecimentos gerais. 7 contribuições foram acatadas por esta Comissão.

29. Além de contribuições de natureza formal e de redação, foram aceitas por esta Comissão as seguintes alterações da minuta de Portaria:

- Exclusão do sublimite de garantias; e
- Aplicação da metodologia de definição do Limite Calculado do Espaço Fiscal a partir do exercício de 2019.

ANEXO I

Respostas às contribuições enviadas pelo site agrupadas por categoria:

Categoria 1: Adequação de terminologias

1.1 Utilização da expressão "pleito de operações de crédito" ao invés de "operações de crédito"

Protocolo: **02570/2018**

Contribuição: *Recomendamos a utilização da expressão "pleito de operações de crédito" e não operações de crédito, haja vista que não são ainda operações de crédito e sim pleitos. Além disso, a expressão guarda consonância com o MIP.*

1.2 Clarificar o uso das expressões "consumo de Espaço Fiscal" e "dedução de Espaço Fiscal"

Protocolo: **02570/2018**

Contribuição: *Recomendamos ainda conceituar a expressão "Espaço Fiscal consumido". Há dúvida entre "consumido" (seria o Protocolo do PVL ou o pedido de desarquivamento?) e "deduzido" (é o mesmo conceito?).*

Resposta:

As sugestões foram acatadas por esta Comissão, que entende que as alterações correspondentes devem ser feitas no texto da Portaria, quais sejam: utilização da expressão "pleito de operações de crédito" e substituição do termo "dedução" por "consumo", posto que buscam expressar a mesma ideia.

Categoria 2: Flexibilização das regras para recomposição e cancelamento de Espaço Fiscal

2.1 Ampliação do período para consumo de Espaço Fiscal recomposto decorrente de arquivamento ou de redução de valores de pleitos de operações de crédito após o protocolo do Pedido de Verificação de Limites e Condições

Protocolo: **02570/2018**

Contribuição: *No artigo 3º, § 6º, sugerimos a alteração:*

§ 6º Os valores referentes às recomposições de Espaço Fiscal de que tratam os parágrafos 2º e 5º deste artigo, quando não consumidos, ou recompostos pelo pedido de arquivamento ocorrido até a assinatura do PAF, serão cancelados ao final do exercício financeiro subsequente ao que foram recompostos.

2.2 Ampliação do período aceitável para arquivamento de operação de crédito com direito

a recomposição de Espaço Fiscal, sobretudo de forma a evitar que entes com Capag C ou D fiquem sem espaço para contratação, dado que não terão novos acréscimos

Protocolo: **02719/2018**

Contribuição: *Prezados,*

Anexo, segue arquivo com a minuta da portaria que regulamenta o limite a contratar de operações de crédito para os Estados, Distrito Federal e Municípios de Capital signatários do PAF.

Nesse mesmo arquivo, estão escritos comentários e perguntas relativos aos parágrafos 2º, 5º, 6º, 8º do Art. 3º, ao Art. 7º e ao Art. 8º. Os comentários ou perguntas estão escritos em vermelho.

Agradeço antecipadamente as explicações e respostas.

- a. *Comentário: Por que a recomposição do Espaço Fiscal se dará apenas se for arquivado o PVL dentro do mesmo exercício do protocolo? Haverá prejuízo ao Ente Federado caso archive o PVL no ano seguinte e não ocorra a recomposição.*
- b. *Comentário: Por que a recomposição do Espaço Fiscal se dará apenas se for solicitado reduções de valores das operações, após o protocolo do PVL, dentro do mesmo exercício do protocolo? Haverá prejuízo ao Ente Federado caso solicite redução de valor da operação, após o protocolo do PVL, no ano seguinte e não ocorra a recomposição.*
- c. *Comentário: Dessa forma, o Ente Federado poderá perder todo seu Espaço Fiscal Remanescente sem ter feito uma única operação. Se o Ente tiver 1.000 de Espaço Fiscal e protocolar um PVL de 1.000 e depois pedir arquivamento, após o fim do exercício seu Espaço Fiscal Remanescente será zero. E se tiver com a Capag "C" ou "D" não terá Espaço Fiscal. Então o Ente será penalizado porque pediu o arquivamento de um PVL?*

2.3 Possibilidade de cancelar operações de crédito a qualquer momento com direito à recomposição de saldos

Protocolo: **02727/2018**

Contribuição: II – No que tange ao Art. 3º §6 e Art. 6º §3 e §4, que trata da recomposição do Espaço Fiscal, propomos inclusão de um dispositivo de exceção que permita cancelamento de pleito em exercícios diferentes. Sugerimos que o período entre o protocolo e o cancelamento possa ocorrer em até 12 meses após o protocolo e, no caso de cancelamento, possa ocorrer recomposição do Espaço Fiscal remanescente.

Resposta:

A Portaria do Espaço Fiscal foi construída de forma a trazer critérios objetivos para definição do limite para contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais. As condições de acréscimo e consumo de Espaço Fiscal definidas na Portaria visam compatibilizar o volume autorizado para contratação de novas dívidas ao cenário/contexto econômico do ente. Assim, foram criados mecanismos que evitam a perpetuação de saldos uma vez concedidos e não utilizados, dados que tais saldos, ao longo do tempo, podem não ser mais condizentes com o cenário fiscal do ente.

Além disso, como são previstos acréscimos anuais recorrentes para os Estados em situação financeira equilibrada, eventuais cancelamentos de saldos não utilizados não acarretariam em prejuízo ao ente.

A seguir, são reproduzidos trechos da Portaria que trazem regras com o objetivo de evitar a perpetuidade dos saldos ora concedidos, primando pela existência de apenas um volume para novas contratações adequado ao cenário corrente do ente:

CAPÍTULO II – CONSUMO DO ESPAÇO FISCAL

Art. 3º Os valores dos pleitos de operações de crédito consumirão Espaço Fiscal no momento do protocolo, do desarquivamento do Pedido de Verificação de Limites e Condições ou da solicitação de aumento de valor na Secretaria do Tesouro Nacional, observadas as exceções definidas no art. 4º.

§ 2º Apenas o arquivamento de Pedido de Verificação de Limites dentro do mesmo exercício do protocolo ensejará a recomposição do Espaço Fiscal no montante consumido inicialmente.

§ 5º Solicitações de reduções de valores de pleitos de operações de crédito após o protocolo do Pedido de Verificação de Limites e Condições somente ensejarão recomposição equivalente do Espaço Fiscal se ocorrerem dentro do mesmo exercício do protocolo.

§ 6º Os valores referentes às recomposições de Espaço Fiscal de que tratam os parágrafos 2º e 5º deste artigo, quando não consumidos, serão cancelados ao final do exercício em que foram recompostos.

CAPÍTULO III – ACRÉSCIMOS DO ESPAÇO FISCAL

Art. 1º Se a diferença entre o Limite Calculado de que trata o art. 7º e o Espaço Fiscal Remanescente for positiva, o Espaço Fiscal será ampliado no valor dessa diferença.

§ 3º Os valores acrescidos ao Espaço Fiscal na forma do caput e não utilizados serão cancelados ao final do exercício em que foram acrescidos.

Dessa forma, não serão aceitas as contribuições em questão por esta Comissão, dado que elas poderiam acarretar na possibilidade de acúmulo dos valores das recomposições por mais de um exercício financeiro, podendo comprometer os objetivos fiscais almejados com a edição da Portaria.

Categoria 3: Possibilidade de entes com Capag C e D obterem limite para inclusão de dívidas e ampliação do Limite Calculado para Estados com Capag B e nível de endividamento maior que 150%

3.1 Incluir possibilidade de acréscimos de Espaço Fiscal para entes com Capag C

Protocolo: **02705/2018**

Contribuição: *Com relação ao critério de cálculo do limite, o Governo do Estado da Bahia questiona a inexistência de Espaço Fiscal para os entes com classificação de Capag "C". Uma vez que existem quatro classificações para a Capag, havendo uma correspondente gradação no cálculo do limite, que gera incentivo para que o ente transite de uma classificação "B" para uma classificação "A", não se compreende porque esta gradação não se aplica quando se considera os entes com classificações "C" e "D". Assim, propõe-se que também para os entes com classificação "C" a portaria contemple percentuais que proporcionem Espaço Fiscal para a contratação de operações de crédito, mesmo que sem a garantia da União. Conforme Tabela abaixo, os limites seriam calculados como 2% e 1% da RCL.*

Limite Calculado Proposto

Capag	Nível de Endividamento (% DC/RCL)		
	Menor ou igual a 60	Maior que 60 e menor ou igual a 150	Maior que 150
A	12% da RCL	-	-
B	8% da RCL	6% da RCL	2% da RCL
C	2% da RCL	1% da RCL	0
D	0	0	0

3.2 Incluir possibilidade de acréscimos de Espaço Fiscal para entes com Capag C e D

Protocolo: **02719/2018**

Contribuição: *Vamos supor que durante 3 anos consecutivos o Ente obtenha "Poupança Corrente (PC)" (Capag) com classificação "A" ou "B". No quarto ano, em virtude do acúmulo de recursos financeiros, nos anos anteriores, o Ente obtenha a classificação da "Poupança Corrente (PC)" igual a "C". Independente dos outros Indicadores Econômicos (Capag), o máximo da classificação final da Capag G será "C". E terá, como consequência, o Limite Calculado referente a esse artigo igual a zero. O Ente será penalizado em não obter Espaço Fiscal por ter alcançado, durante alguns anos, uma "Poupança Corrente (PC)" (Capag) com classificação "A"? O Estado será obrigado a sempre acumular recursos financeiros para poder obter o Limite Calculado do Espaço Fiscal? Até que ponto? A tabela deveria ter outros valores para a Capag "C" ou "D".*

3.3 Ampliar peso do multiplicador da RCL para entes com nível de endividamento superior à 150%, de forma a favorecer o cálculo do Limite Calculado devido

Protocolo: **02727/2018**

Contribuição: *V - Propõe-se o aumento do Limite Calculado para Estados com nível de endividamento (%DC/RCL) maior que 150, aumentando o valor proposto de 2% para 3% da RCL. Esta alteração visa preservar a capacidade de investimento dos Estados.*

Resposta:

Pela metodologia estabelecida pelo Ministério da Fazenda para o cálculo da Capacidade de Pagamento – Capag, entes com classificação "C" e "D" devem ser considerados incapazes de contrair novas operações de crédito com garantia da União. Sendo assim, tais contribuições não serão acatadas por esta Comissão, dado que as eventuais ampliações de Espaço Fiscal para contratação de dívidas para aqueles entes já considerados com baixa ou nenhuma Capacidade de Pagamento de seus compromissos não contribuiria para a sustentabilidade fiscal do país. Se o MF considera que o ente não é capaz de se endividar mais pela metodologia da Capag, não faz sentido a própria STN permitir a ampliação de espaço para endividamento do mesmo, mesmo que sem garantia.

Uma vez que a Portaria do Espaço Fiscal complementa o raciocínio já firmado pela Portaria da Capag (Portaria MF nº 501 de 2017), deve-se buscar preservar a congruência desses dois instrumentos.

Ademais, anualmente a Capag e o Espaço Fiscal dos entes são revisados, de forma a garantir que eles recebam o tratamento adequado e compatível com o seu cenário econômico corrente.

Conforme Portaria MF 501/17, o indicador de Poupança Corrente (PC) terá como fontes de informação os balanços anuais dos três últimos exercícios, e seu valor no ano t será o resultado da média ponderada da relação entre a Despesa Corrente e a Receita Corrente Ajustada dos

exercícios anteriores. Sendo assim, a metodologia da Capag visa suavizar mudanças abruptas como a mencionada na contribuição acima (tópico 3.2).

Cabe ressaltar que os pesos atribuídos para cada parâmetro escolhido para o cálculo do Limite Calculado foram calibrados de modo a não aumentar o nível de endividamento do ente que já possui um nível de endividamento alto.

Por fim, esta Comissão entende que o endividamento sustentável dos Estados é necessário para que se possa garantir o atingimento do objetivo original do acordo de refinanciamento firmado em 1997, sob o amparo da Lei 9496, e atualizado em 2016, por meio da LC 156/16.

Categoria 4: Remoção do sublimite para contratação de operações com garantia da União

4.1 Ampliação do sublimite com garantia

Protocolo: **02705/2018**

Contribuição: Uma segunda questão se relaciona à divisão do limite de operações de crédito a contratar em dois sublimites, conforme a operação tenha ou não garantia da União. Em primeiro lugar, o texto da minuta poderia definir os sublimites, pois apenas subentende-se que há um sublimite destinado às operações de crédito sem aval da União. Em segundo lugar, propõe-se que o percentual do sublimite destinado às operações de crédito com garantia seja ampliado para 80%, uma vez que este tipo de operação, ao apresentar menores custos financeiros, é o mais utilizado pelos Estados e pelos municípios.

Protocolo: **02719/2018**

Contribuição: Sublimite reduzido se comparado às possibilidades de captação de recursos através de organismos (bancos) multilaterais de desenvolvimento, como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que requer necessariamente garantia da União.

Protocolo: **02727/2018**

Contribuição: IV – O sublimite a contratar com garantia da União está definido em até 50% do Espaço Fiscal. Propomos um mecanismo de compromissos qualitativos que permita que o Ente aderente possa ter até 100% do total concedido.

4.2 Mudança de redação dos artigos que tratam do sublimite com garantia

Protocolo: **02726/2018**

Contribuição: Sugestão de alteração do §2º e inclusão do §4º no Art. 8º:

"Art. 8º O sublimite para contratação de operação de crédito com garantia da União será redefinido anualmente e corresponderá a até 50% do Limite Calculado nos termos do art. 7º.

§ 1º Aplicam-se, no que couber, ao sublimite do caput as regras definidas para o controle do Espaço Fiscal.

§ 2º O sublimite previsto no caput terá validade apenas durante o exercício seguinte ao da revisão do Programa de 2018 e em nenhum momento será superior ao Espaço Fiscal.

§ 3º As deduções referentes às operações relativas ao disposto no § 7º do art. 3º não consumirão o sublimite de que trata o caput.

§ 4º O sublimite previsto no caput terá vigência a partir do exercício seguinte ao da revisão do Programa de 2018.

Resposta:

Esta Comissão entende que o artigo que trata do sublimite para contratação de operações com garantia da União deve ser suprimido do texto da Portaria.

A intenção é ampliar a flexibilização das condições para contratação de novas operações de crédito, além de incentivar os entes subnacionais a manter ou a atingir uma classificação de pagamento A ou B.

Dessa forma, até 100% do espaço fiscal existente poderá ser contratado com garantia. Portanto, entendemos que as contribuições relativas a essa categoria foram atendidas.

Categoria 5: Regra do Espaço Fiscal Remanescente

Protocolo: **02719/2018**

Contribuição: d) Comentário: Se o Espaço Fiscal Remanescente do Ente for sempre maior que o Limite Calculado no Art. 7º dessa Portaria e o Ente não protocole nenhum PVL (por hipótese), o valor do Espaço Fiscal ficará com o valor permanente ao longo dos anos?

Resposta:

Sim. Se o Espaço Fiscal Remanescente do ente for superior ao Limite Calculado nos termos do art. 7º da Portaria, preservar-se-á aquele. Ademais, se não houver consumo desse espaço ao longo do tempo, conforme detalhado no Capítulo II da minuta, esse saldo remanescente será

preservado nominalmente.

Categoria 6: Questionamento quanto à competência da Secretaria do Tesouro Nacional para definir o valor limite para inclusão de dívidas do Espaço Fiscal

Protocolo: **02721/2018 e 02722/2018**

Contribuição: *Devemos observar que nos termos do inciso VI do artigo 52 da Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Outro fator a ser considerado é que a STN está propondo utilizar a avaliação da Capacidade de Pagamento, nos termos da metodologia da Portaria 501 de 23 de novembro de 2017, como critério de parâmetro para o limite a ser concedido para o espaço fiscal.

A Portaria 501/2017 do Ministério da Fazenda foi sancionada ao amparo do parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal e do disposto no art. 23 da Resolução do Senado Federal nº 43, com a finalidade de determinar a Capacidade de Pagamento do Estado, do Distrito Federal ou do Município para os casos específicos de concessão de garantia ou aval da União.

À época da consulta pública sobre a Capag, houve muito questionamento em relação aos rigores da metodologia por estabelecer como critério, no indicador do endividamento, para o enquadramento na classificação na categoria "A", o índice até 0,6 (60%) para a dívida consolidada em relação à RCL (Receita Corrente Líquida). Caso ficasse na faixa de 0,6 a 1,5 (150%) enquadraria na categoria "B", como classificação parcial para o enquadramento. Além disso, a capacidade de pagar o serviço da dívida (que deveria ser avaliada pela Capag) é muito em função do fluxo e volume de pagamento e não pelo estoque. Ou seja, o ente com o estoque baixo, se tiver o prazo curto para o pagamento, pode ter baixo índice de liquidez e ao contrário se tiver o estoque mais elevado, pode ter bom índice de liquidez para honrar seus compromissos com o endividamento (Capacidade de Pagamento) se o prazo for longo. Ainda conjuga-se ainda a taxa de juros que altera também o valor do fluxo de pagamentos nos dois casos.

Portanto, o indicador de Estoque da dívida não é um bom indicador para expressar a liquidez em relação ao fluxo de pagamento (Capacidade de Pagamento).

Para a classificação final da Capacidade de Pagamento a Portaria da Capag conjuga os indicadores de liquidez e poupança corrente para o enquadramento ou não do ente, que deve ter na conjugação dos indicadores a classificação "A" ou "B", mas indiscutivelmente pesa na avaliação.

Entretanto, fica bem caracterizado que os critérios para a determinação da Capacidade de Pagamento para a concessão de garantias e aval da União são da competência do Ministério da Fazenda, nos termos do inciso I do artigo 23 da Resolução 43 de 2001 do Senado Federal. Entretanto a determinação do espaço fiscal deve seguir as diretrizes previstas no artigo 7º da mesma resolução, que já determinou o limite anual do montante a contratar, o limite anual do comprometimento do serviço da dívida e o montante da dívida consolidada.

Cabe ressaltar que os Estados estão cumprindo os limites estabelecidos na Resolução 43 de 2001 do Senado Federal e que muitos deles, principalmente pelas altas taxas de juros praticadas no passado nas dívidas que deram origem ao refinanciamento da dívida amparada pela Lei 9496/97, que acarretou crescimento exponencial desta dívida, encontram-se hoje bem limitados em relação ao espaço fiscal a contratar. O montante do limite contratado atual no termos publicados pelo Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2018 é de 189,44%.

Sendo assim, os Estados estabelecem metas fiscais para o enquadramento dentro das margens de endividamento fixadas pelo Senado Federal. A STN, ao criar limitadores de endividamento diferente das margens estabelecidas pelo Senado Federal, desarticula totalmente o planejamento construído pelos Estados.

Podemos observar que o estado de Minas Gerais está mantendo os limites da relação da Dívida Consolidada Líquida/RCL (exigida pelo Senado) abaixo de 200%. Em relação ao indicador da Capag, que expressa a relação Dívida Consolidada/RCL (que é mais rígido), apresenta-se atualmente abaixo de 200%, com o índice de 197,5% em dezembro de 2017.

Surpreende quando comparamos os níveis de endividamento da relação DC/RCL dos Estados em relação à União. O estado de Minas Gerais em dez/2008 apresentou o nível de 205,60% enquanto a União apresentou o nível* de 400,2%(*fonte do portal de transparência e RGF). Em dez/2014 Minas Gerais apresentou o nível de 196,70% enquanto a União apresentou o índice de 538,10% e em dez/2017 Minas Gerais apresentou o índice de 197,50% enquanto a União apresentou o índice de 739,40%. Portanto, neste período Minas Gerais reduziu seu índice em 3,93% (de 205,60% para 197,50%) enquanto a União aumentou em 84% em termos reais (de 400,20% para 739,40%).

O que observamos é que, apesar do zelo pelo equilíbrio fiscal dos Estados, o endividamento da União vem crescendo em níveis exponenciais. Apesar do tratamento isonômico entre os entes subnacionais pela STN, dentro do contexto do pacto federativo, os Estados, em relação à União, não estão tendo o mesmo tratamento para enfrentar este momento de instabilidade e crise. Entendemos que há uma necessidade de equilíbrio do endividamento que só está sendo

exigido para os Estados, pois a União tem limites bem mais flexíveis.

Atualmente, a União tem basicamente a “regra de ouro”, que determina que o montante de operações de crédito não poderá exceder, no exercício, ao montante de Despesa de Capital, como limitador anual de seu endividamento. Este montante, se pudesse ser o limitador aos Estados, abriria o limite de aproximadamente R\$ 7 bilhões em 2018 para Minas Gerais.

O Projeto de Resolução do Senado (PRS nº 84), de autoria do senador José Serra (PSDB-SP), prevê o índice de 440% da relação DC/RCL em 2030 para a União. Este projeto sofre muitas críticas e restrições por representar um risco pela não utilização do aumento do endividamento como instrumento de política fiscal para superar o déficit atual do governo federal, devido a necessidade de se fazer enormes superávits primários no período. Mas, neste momento de crise e de déficits, os Estados não deveriam ter um tratamento mais flexível por parte da União?

Protocolo: **02709/2018, 02710/2018 e 2711/2018**

Contribuição: O COLÉGIO NACIONAL DE PROGURADORES-GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CONPEG), neste ato representado por seu presidente, vem, respeitosamente, apresentar manifestação tempestiva de inconformidade junto à Secretaria do Tesouro Nacional- STN, do Ministério da Fazenda, em face da Portaria STN/COREM que “regulamenta o limite a contratar de operações de crédito para o Estado, Distrito Federal ou Município de capital signatário do Programa de Reestruturação e de Ajuste fiscal de que tratam a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, respectivamente,” colocada em consulta pública até 26 de outubro para apreciação e contribuições da sociedade.

Inicialmente cabe destacar que a matéria objeto da regulamentação pretendida encontra-se no espectro de competência privativa do Senado Federal, conforme previsão expressa no art.52, incisos VI, VII e VIII, da Constituição Federal.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e 3 dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; (grifos nossos)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) reiterou a competência do Senado Federal para disciplinar, mediante proposta do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nos termos do disposto no art.30, da LRF, o Presidente da República deveria submeter proposta de limites globais para o montante da dívida, visando cumprir o disposto no art. 52, VI, da CR/88. Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo; No prazo legal assinalado, o Senado Federal recebeu a Mensagem (MSF) nº 154, de 2000 (Mensagem da Presidência da República nº 1.069, de 3 agosto de 2000), contendo a proposta em questão. A parte referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios foi convertida nas Resoluções de Senado Federal nº 40 e nº 43, de 2001. Dispõem os arts. 3º e 4º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001: Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: I – no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e II – no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a 4 receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º. Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 4º No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3, serão observadas as seguintes condições: I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro; II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000; III - o limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000; IV - durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros a que se refere o caput, aplicar-se-ão os limites previstos no art. 3º para o Estado, o Distrito Federal ou o Município que: a) apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução; e b) atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros. Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão disponíveis ao Ministério da Fazenda os dados necessários ao cumprimento do disposto neste artigo em até 30 (trinta) dias após a data de referência das apurações.

Pela RSF Nº 40/2001, acima transcrita, a partir de 2016 as dívidas consolidadas líquidas (DCLs) não poderão ser superiores a 200% das receitas correntes líquidas (RCLs), no caso dos Estados e do Distrito Federal. Até 2016, eventuais excessos em relação ao limite fixado deveriam ser

reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 a cada exercício. 5

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001, por sua vez, reitera os termos da RSF Nº41: Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º; II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida; III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifo nosso)

De se observar, portanto, que a Resolução 43/2001 do Senado foi exaustiva e já determinou o limite anual do montante a contratar, o limite anual do comprometimento do serviço da dívida e o montante da dívida consolidada. Assim sendo, a Portaria a STN somente poderia regulamentar o montante a contratar (espaço fiscal), utilizando-se das projeções e informações fiscais disponíveis e fornecidos pelos entes, mas visando o acompanhamento do cumprimento dos limites estabelecidos pela Resolução 43/2001 do Senado Federal, que é a norma que estabelece os limites de endividamento, no uso da competência privativa outorgada pela Constituição. A Portaria nº 579 da STN, que aprova o Regimento Interno da STN em seu art. 1º, inciso XXVII, estabelece a competência do Tesouro Nacional para verificar o cumprimento dos limites (e não o estabelecimento de limites) e das condições relativos à realização de operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma que sejam compreendidas a administração 6 direta, os fundos, as autarquias, observados os limites fixados pelo Senado Federal. Na metodologia ora proposta, a STN, ao fixar o montante a contratar baseado no estoque de dívida existente, está restringindo os Estados quanto ao seu nível de endividamento com regras estabelecidas pela própria STN, usurpando a competência do Senado Federal. Além do mais, a STN está propondo utilizar a avaliação da Capacidade de Pagamento, nos termos da metodologia da Portaria 501 de 23 de novembro de 2017, como critério de parâmetro para o limite a ser concedido para o espaço fiscal. A mencionada Portaria 501/2017 foi editada tendo em vista o disposto no art. 23 da Resolução do Senado Federal nº 43, com a finalidade de determinar a Capacidade de Pagamento do Estado, do Distrito Federal ou do Município para os casos específicos de concessão de garantia ou aval da União. A capacidade de pagar o serviço da dívida (que deveria ser avaliado pela Capag) se dá em função do fluxo e volume de pagamento e não pelo estoque, vale dizer, o ente com o estoque baixo se tiver o prazo curto pode ter baixo índice de liquidez no pagamento e ao contrário se tiver o estoque mais elevado pode ter bom índice de liquidez para honrar seus compromissos com o endividamento (Capacidade de Pagamento) se o prazo for longo. Conjuga-se ainda a taxa de juros que altera o valor do fluxo nos dois casos. Portanto o indicador de Estoque da dívida não é capaz de expressar a liquidez em relação ao fluxo de pagamento (Capacidade de Pagamento). Além disso a Portaria da Capag conjuga os indicadores de liquidez e poupança corrente para o enquadramento ou não do ente, que deve ter na conjugação dos indicadores a classificação "A" ou "B". Não se pode olvidar que os critérios para a determinação da Capacidade de Pagamento para a concessão de garantias e aval da União é competência do Ministério da Fazenda nos termos do inciso I do artigo 23 da Resolução 43 de 7 2001 do Senado Federal; entretanto a determinação do espaço fiscal deve seguir as diretrizes previstas no artigo 7º da mesma resolução, que já estabeleceu o limite anual do montante a contratar, o limite anual do comprometimento do serviço da dívida e o montante da dívida consolidada. Cabe ressaltar que os Estados estão cumprindo os limites estabelecidos na Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal e que muitos deles principalmente pelas altas taxas de juros praticadas no passado nas dívidas decorrentes da Lei 9496/97, encontram-se hoje bem limitados em relação ao espaço fiscal a contratar. Assim sendo, a Portaria STN/COREM ora em análise está em flagrante confronto com as Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, porquanto estabelece limite de endividamento diverso do autorizado pelo Senado, prejudicando a concessão de operações de crédito aos Estados que não cumprirem a nova regra estipulada em instrumento normativo inferior, sem respaldo do órgão legislativo cuja competência foi estabelecida na Constituição. Ainda que esteja definida no art. 2º da Portaria STN/COREM a limitação da conceituação do "espaço fiscal" exclusivamente no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou no Programa de Acompanhamento Fiscal – PAF, a nova regra não encontra guarida no ordenamento, uma vez que extrapola a competência institucional e normativa da STN, em prejuízo do ajuste fiscal dos Estados que como sabido, enfrentam a maior crise das últimas décadas. Isso porque, é de se verificar que a nova redação dada ao art.3º, §5º, Lei 9496/97 pela Lei Complementar 148/2014, impôs que a assunção de novas dívidas estaria condicionada ao fato de que estas estivessem incluídas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Então, a as regras incluídas pela Portaria STN/COREM ora em análise impõem restrições à contratação de quaisquer operações de crédito, ressalvadas as previstas no âmbito dos regimes instituídos pela LC 159, cuja constitucionalidade está sendo questionada no STF por meio da ADI 5789.

Art. 3o Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subseqüentes, observadas as seguintes condições: § 5o Enquanto for exigível o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação: b) somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa; b) somente poderá contrair novas dívidas desde que incluídas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 148 de 2014) A STN está claramente usurpando as competências do Senado Federal e alheia ao federalismo de nossa Constituição, tentando impor regras aos

entes subnacionais sem o necessário crivo do Poder Legislativo na análise da matéria, sem que lhe tenha sido outorgada tal possibilidade pelo sistema pátrio. Isto posto, o COLÉGIO NACIONAL DE PROGURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CONPEG), manifesta-se na Consulta Pública no sentido de que a Portaria STN/COREM1 está eivada de inconstitucionalidade, porquanto usurpa a competência do Senado Federal, não podendo prosperar no mundo jurídico.

Resposta:

A minuta de Portaria regulamenta o limite a contratar de operações de crédito apenas para o Estado, Distrito Federal ou Município de capital signatário do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou Programa de Acompanhamento Fiscal, de que tratam a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, respectivamente.

E, nos termos do disposto na alínea b do § 5º do art. 3º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e no inciso VI do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, serão consideradas incluídas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou no Programa de Acompanhamento Fiscal – PAF – as operações de crédito que estejam de acordo com esta Portaria. Nesse sentido, a PGFN emitiu o PARECER SEI Nº 236/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, o qual concluiu:

“... a competência do Secretário do Tesouro Nacional para a edição da presente norma regulamentadora está devidamente amparada na legislação vigente.

Com relação à própria razão de ser da regulamentação proposta, duas questões ressaltam. De um lado, como muito bem explicitado na Nota da STN, temos a questão do tratamento isonômico que deve nortear as relações entre a União e os entes federativos subnacionais. De fato, o posicionamento desta PGFN, muitas vezes ratificado, é de que, ainda que no exercício da chamada competência discricionária, as autoridades administrativas da União têm de manter com os entes subnacionais um tratamento isonômico, o qual, inclusive, é expressamente comandado pela parte final do inciso III do art. 19 da Constituição Federal, segundo o qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios "criar preferências entre si." Portanto, a iniciativa da STN de regulamentar os parâmetros técnicos para a inclusão de novas operações de crédito nos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal e Programas de Acompanhamento Fiscal firmados pela União com entes subnacionais, nos termos da legislação pertinente, está em total consonância com as diretrizes jurídicas emanadas desta PGFN.

Quanto ao teor da regulamentação proposta pela STN, como dito acima, tem caráter eminentemente técnico. Não obstante, vale ressaltar que, tanto a alínea 'b' do § 5º do art. 3º da Lei nº 9.496, de 1997, quanto, entre outros, o inciso III do art. 5º-A da Lei Complementar nº 148, de 2014, deixam claro que a contratação de novas operações de crédito pelos entes subnacionais signatários dos respectivos Programas está subordinada à compatibilidade entre o endividamento correspondente e o atingimento das metas de resultado fiscal acertadas quando do estabelecimento dos Programas. Portanto, ressalvado o juízo técnico, que não nos compete avaliar, do ponto de vista da finalidade de tal regulamentação, não resta dúvida que o princípio norteador das definições técnicas adotadas pela STN para a inclusão de novas operações de crédito nos Programas, qual seja o de conduzir o "endividamento do ente a patamares sustentáveis ao longo do tempo", está em pleno acordo com as diretrizes da legislação de regência, acima mencionada.

Em face do exposto, opino pela inexistência de óbice à edição da Portaria em exame.”

Assim, a Portaria do Espaço Fiscal surtirá efeitos apenas sobre os entes signatários do PAF, que firmaram acordo de renegociação de suas dívidas com a União em troca de um compromisso mais firme com o equilíbrio fiscal. Além disso, a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, estabelece que

“Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União;”

A interpretação conjunta do trecho supratranscrito com o art 3º, § 5º, alínea “b”, da Lei nº 9496/97 permite a compreensão da competência da STN para controlar o ritmo de endividamento dos Estados com Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Por fim, é importante ressaltar que a regulação da discricionariedade da STN em conceder espaço para endividamento não se sobrepõe à regulação do Senado, mas sim a complementa e reforça a busca pelo endividamento sustentável.

Categoria 7: Ampliação das situações em que os protocolos de pleitos de operação de crédito não consumirão Espaço Fiscal

Protocolo: **02726/2018**

Contribuição: *Sugestão de alteração no inciso II e inclusão dos incisos III, IV e V no Art. 4º:*

“Art. 4º: Não serão deduzidos do Espaço Fiscal os valores:

I - que não afetarem o saldo da Dívida Consolidada do Estado, Distrito Federal ou Município de capital;

II - contratados junto a organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal;

III - referentes a operações de crédito destinadas exclusivamente à reestruturação e recomposição do principal de dívidas, conforme disposto no § 7º do art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, ou a apoiar processos de privatização desde que recursos provenientes da privatização sejam vinculados ao pagamento de dívidas preexistentes; ou

IV - referentes a operações que receberam pronunciamento favorável por parte da Secretaria do Tesouro Nacional e que já tenham sido deduzidos do Espaço Fiscal; ou

V - Operações de reestruturação fiscal que envolvam a contratação de operação de crédito para melhorar o perfil fiscal e financeiro do estado, para programas de Plano de Demissão Voluntária, Mudança de sistema previdenciário e reformas de planos de cargos e salários.

A inclusão sugerida tem base no inciso II atualmente existente na Portaria, que referencia a Portaria MF nº 501/2017, a intenção é deixar explícito o texto que fala sobre as operações mencionadas em seu Art. 12, bem como incluir operações voltadas à reestruturação fiscal que envolvam a contratação de operação de crédito para melhorar o perfil fiscal e financeiro do estado, para programas de Plano de Demissão Voluntária, mudança de sistema previdenciário e reformas de planos de cargos e salários. Operações estas que tendem a ser discutidas em comum com o Tesouro Nacional e instituições multilaterais, com vistas à tratar dos problemas decorrentes do sistema previdenciário e outros que urgem aos entes federativos. Os impactos desses tipos de operações são de longo prazo e envolvem questões de sustentabilidade financeira/fiscal, assim, não devem depender dos limites disponíveis calculados para fins de Espaço Fiscal para serem promovidas.

Resposta:

As operações que se pretende excetuar são exatamente as mesmas previstas na Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 2017, e, assim como na redação da minuta de Portaria posta em consulta pública, buscam padronizar e harmonizar as regras de Espaço Fiscal e as exceções da análise de Capacidade de Pagamento. No entanto, a redação proposta na minuta de Portaria tem a vantagem de permitir que as eventuais alterações da Portaria MF 501/17 sejam automaticamente incorporadas ao regramento sobre o Espaço Fiscal. Dessa forma, a contribuição não foi acatada por esta Comissão.

Categoria 8: Condicionamento para início da vigência dos efeitos decorrentes do Limite Calculado

Protocolo: **02726/2018**

Contribuição: *Sugestão de inclusão §2º no Art. 7º:*

"Art. 7º O Limite Calculado será 12%, 8%, 6% ou 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do cálculo, a depender dos seguintes parâmetros:

§1º A metodologia de apuração da DC e da RCL será aquela utilizada para a avaliação do PAF.

§2º o limite previsto no caput terá vigência a partir do exercício seguinte ao da revisão do Programa de 2018."

Tendo em vista o exposto no parágrafo 4º do art. 15 do Decreto nº 8.616, de 2015, que estipula como prazo máximo para revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal o dia 31 de outubro, a sugestão colocada de quando deve ser iniciada a vigência do Limite Calculado para fins do Espaço Fiscal deve-se ao exíguo prazo para estabelecer esta Portaria e já refletir seus efeitos ainda no PAF 2018, nesta data (26/10/2018) prestes a ser assinado pelos Estados junto ao Tesouro Nacional. Sendo assim, não fazendo sentido iniciar a partir do exercício de 2019 o Espaço Fiscal estabelecido pelos Limites Calculados expostos no caput do Art. 7º desta Portaria em consulta.

Resposta:

A contribuição foi acatada por esta Comissão, que entende que os acréscimos decorrentes do Limite Calculado devem surtir efeitos a partir do exercício de 2019.

Categoria 9: Operação de crédito externa consumindo EF no momento do cadastro da operação no sistema "SIGS" da SEAIN/MPOG

Protocolo: **02727/2018**

Contribuição: – *Referente ao Art.3º quanto a definição de dedução e acréscimo ao Espaço Fiscal: propõe-se alteração sobre o momento considerado como "protocolo" do pedido de nova Proposição de Crédito, sendo estes distintos para Operações Internas e Operações Externas. Propomos que sejam considerados como "protocolo" para fins deste artigo: - o protocolo no SIGS2 – para o pleito em moeda estrangeira e; - o protocolo no SADIPEM3 – para moeda local (Reais). A instrução de pleito de Operações externas e internas é diferente. Enquanto a primeira inicia-se na COFLEX, a outra inicia-se ou tem seu protocolo diretamente na STN – Secretaria do*

Tesouro Nacional. O tramite da primeira para avaliação na COFIEIX dura em média 6 (seis) meses e, só após este prazo, segue para protocolo na STN.

A COFIEIX tem reuniões ordinárias quadrimestrais que ocorrem, preferencialmente, nos meses de abril, agosto e dezembro e o resultado de suas deliberações são divulgados no prazo de até 10 dias úteis após cada reunião. O proposto neste Art. 3º não apresenta distinções entre tipos de Operações de Crédito, desconsiderando, assim, o esforço e comprometimento de recursos, o que pode resultar em que o pleito iniciado no exercício corrente só seja protocolado na STN no ano fiscal seguinte, dificultando o planejamento e otimização do espaço fiscal obtido.

Resposta:

Embora a fluxo de contratação de operação de crédito externo seja mais demorado, devemos primar para que essa contratação seja compatível com o contexto fiscal do ente. Assim, não faz sentido preservar uma operação externa não mais aderente ao contexto financeiro corrente do ente.

Ademais, segundo a minuta de Portaria, o Espaço Fiscal Remanescente e os acréscimos previstos no Capítulo III, subsidiarão a posição da Secretaria do Tesouro Nacional junto à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX).

Vale ressaltar que, caso a dedução seja feita antes mesmo do trâmite da COFIEIX, o Estado já iria conviver com um limite para contratação diminuído, correndo o risco de não ser recomposto a posteriori, em caso de indeferimento nas fases iniciais, dado que a recomposição só é realizada quando há arquivamento da operação dentro do mesmo exercício em que houve o consumo relacionado.

Isso posto, esta Comissão não concorda com o teor da contribuição.

Categoria 10: Atualização do parâmetro RCL pela inflação e pelo PIB

Protocolo: **02727/2018**

Contribuição: *III – A RCL – Receita Corrente Líquida que é base para fins de cálculo do Espaço Fiscal refere-se a dois anos antes da eventual obtenção do Espaço Fiscal, ou seja, o espaço para o exercício (20XX+1) tem como referência a RCL do exercício (20XX–1). Propomos que a RCL utilizada para esse cálculo seja corrigida pela inflação acumulada até o mês de referência acrescida pelo fator de atualização do PIB, conforme Art. 7º da Portaria STN nº 9/2017.*

Resposta:

Se houvesse atualização do parâmetro RCL, dever-se-ia fazer o mesmo para todos os parâmetros, o que tornaria a metodologia complexa. Além disso, busca-se utilizar na metodologia do Espaço Fiscal os mesmos números apurados no PAF, de forma a preservar a harmonia e a consistência dos dados. A contribuição não foi acatada por esta Comissão.

Categoria 11: Demais contribuições

Protocolo: **02714/2018**

Contribuição: *gostaria de receber o material relacionado o assunto, pois não esta mais disponível no site da STN.*

Resposta:

O material da consulta esteve disponível entre os dias 27 de setembro e 26 de outubro de 2018 no endereço https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2431:14:0:::SESSION:P14_TX_LINK_ACAO,P14_TX_AMBIENTE:AUDIENCIA_OU_CONSULTA_PUBLICA,EXTERNO

[1] Incluindo MG.



Documento assinado eletronicamente por **Débora Christina Marques Araújo, Gerente de Projeto**, em 26/11/2018, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luisa Marques Fernandes, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 26/11/2018, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Coordenador(a) de Programas de Ajuste e Acompanhamento Fiscal de Estados e Municípios**, em 26/11/2018, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Itanielson Dantas Silveira Cruz, Coordenador(a)-Geral de Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios**, em 26/11/2018, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Guerra de Queiroz, Gerente**, em 26/11/2018, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Corrêa Rodrigues, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 26/11/2018, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eric Lisboa Coda Dias, Gerente**, em 26/11/2018, às 12:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato da Motta Andrade Neto, Subsecretário(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais Substituto(a)**, em 26/11/2018, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mansueto Facundo de Almeida Junior, Secretário(a) do Tesouro Nacional**, em 26/11/2018, às 18:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1448565** e o código CRC **73D437D9**.