

Aviso nº 593-Seses-TCU-Plenário

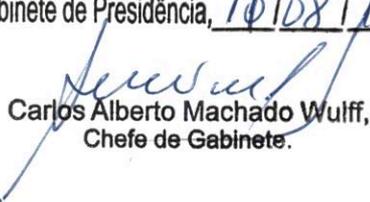
Brasília-DF, 4 de agosto de 2017.

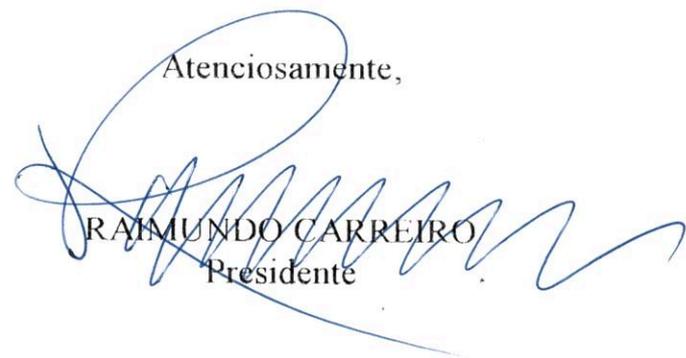
Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1655/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 011.432/2015-2, relatado pelo Ministro AROLDO CEDRAZ; que trata de Fiscalização Sistêmica sobre o tema financiamento regional, com o objetivo de identificar riscos fiscais para a União a partir da avaliação da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional; na Sessão Ordinária de 2/8/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

Por delegação do Exmo. Senhor Presidente,  
à DCF para CONTABILIDADE  
Gabinete de Presidência, 10/08/17

  
Carlos Alberto Machado Wulff,  
Chefe de Gabinete.

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Conselheiro MARCO PEIXOTO  
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
Palácio Flores da Cunha, Rua Sete de Setembro, 388  
CEP. 90.010-190 – Porto Alegre - RS

## ACÓRDÃO Nº 1655/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.432/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto – V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Alexandre Antonio Tombini (308.444.361-00); Alexandre Corrêa Abreu (837.946.627-68); Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20); Marcelo Barbosa Saintive (961.073.327-15); Marcos Costa Holanda (142.124.393-87); Valmir Pedro Rossi (276.266.790-91).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Ministério da Fazenda (vinculador); Ministério da Integração Nacional (vinculador); Secretaria do Tesouro Nacional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal:
  - 8.1. Juliana Calixto Pereira (130.070/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
  - 8.2. Humberto de Souza Leite (CPF 386.593.954-68), Célia Maria Rufino de Sousa (CPF 244.602.733-49), Leonor Chaves Mais de Sousa (CPF 229.676.993-49), representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização sistêmica sobre o tema financiamento regional, com o objetivo de identificar riscos fiscais para a União a partir da avaliação da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central de contabilidade e administração financeira, nos termos do art. 1º do Decreto 92.452, de 10 de março de 1986, que:

9.1.1. elabore mecanismos mais efetivos de regionalização do gasto público em seus sistemas de informação;

9.1.2. implemente procedimentos mais confiáveis para a integração e validação de dados recebidos por estados, pelo DF e pelos municípios, utilizando, por exemplo, informações disponíveis em sistemas abertos e não estruturados e na internet;

9.1.3. promova alterações no processo de registro e de divulgação de informações do Sistema Finanças do Brasil (Finbra) relativas às contas com designação genérica.

9.2. recomendar à Casa Civil, que, em conjunto com o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 3º, inciso I, alínea c da Medida Provisória 782, de 31 de maio de 2017, e art. 1º, inciso III, do Anexo I do Decreto 9.003, de 13 de março de 2017, c/c art. 61 da Constituição Federal, avalie a oportunidade e a conveniência de propor instrumentos de regulação ou propostas legislativas, adicionalmente às que já existem, com o objetivo de incentivar a apresentação de informações fiscais pelos entes federados e de sancionar aqueles que as sonegarem ou as omitam;

9.3. recomendar ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Nordeste, ao Banco da Amazônia e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como forma de cumprir a obrigação imposta pelo art. 6º, inciso V, do Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que registrem, em seus sistemas, a localidade da aplicação das operações de crédito com recursos públicos;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda, que elabore rotinas efetivas para o acompanhamento dos resultados fiscais de estados, Distrito Federal e municípios, a fim de implementar as medidas sancionatórias previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para os casos de descumprimento de seus dispositivos;

9.5. recomendar à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento que, com fulcro no arts 1º, 2º e 3º, inciso II, § 1º, do Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007:

9.5.1. considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados;

9.5.2. avaliem a oportunidade e a conveniência de propor instrumentos de regulação ou propostas legislativas, adicionalmente às que já existem, com o objetivo de propiciar planejamento de longo prazo para a diminuição das distorções regionais na distribuição de recursos evidenciadas neste trabalho;

9.6. recomendar à STN, ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), ao Ministério da Integração Nacional, Ministério das Cidades, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) que considerem, no planejamento da alocação de seus recursos, os impactos nos indicadores socioeconômicos;

9.7. recomendar ao Ministério da Integração Nacional, que, em observância ao princípio da transparência, avalie a oportunidade e a conveniência de incorporar os relatórios, os gráficos e as análises produzidas neste trabalho aos disponíveis no Observatório do Desenvolvimento Regional.

9.8. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhada de cópias do Relatório e do

Voto:

9.8.1. ao Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

9.8.2. às seguintes comissões do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e Comissão de Transparência e Governança Pública;

9.8.3. às seguintes comissões da Câmara dos Deputados: Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; e Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia;

9.8.4. à Casa Civil, aos ministérios da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento;

9.8.5. aos órgãos que compõem a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;

9.8.6. ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

9.8.7. aos Tribunais de Contas subnacionais.

9.9. autorizar a Segecex a:

9.9.1. divulgar, inclusive por meio de eventos, no formato de diálogo público, de informativos e de sumários executivos, e da página do sítio do Tribunal na internet, os resultados deste trabalho de fiscalização;

9.9.2. requisitar as informações necessárias à atualização periódica do Painel de Informação “Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional” das entidades da administração pública, bem como a utilização de fontes de dados abertas e não estruturadas, de forma a tornar a essa ferramenta útil para o planejamento e a execução as ações de controle empreendidas por este Tribunal;



9.9.3 disponibilizar as informações do Painel “Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional” ao Público Externo.

9.9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 29/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/8/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1655-29/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício





GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.432/2015-2

**Natureza:** Relatório de Auditoria

**Órgãos/Entidades:** Banco Central do Brasil; Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Ministério da Fazenda (vinculador); Ministério da Integração Nacional (vinculador); Secretaria do Tesouro Nacional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

**Responsáveis:** Alexandre Antonio Tombini (308.444.361-00); Alexandre Corrêa Abreu (837.946.627-68); Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20); Marcelo Barbosa Saintive (961.073.327-15); Marcos Costa Holanda (142.124.393-87); Valmir Pedro Rossi (276.266.790-91)

Representação legal: Juliana Calixto Pereira (130.070/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Humberto de Souza Leite (CPF 386.593.954-68), Célia Maria Rufino de Sousa (CPF 244.602.733-49), Leonor Chaves Mais de Sousa (CPF 229.676.993-49), representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

**SUMÁRIO:** RELATÓRIO DE AUDITORIA. DIAGNÓSTICO SISTÊMICO. FONTES DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. DESENVOLVIMENTO DO PAINEL DE FONTES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. AUTORIZAÇÃO DA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA A DIVERSOS ÓRGÃOS E ENTIDADES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Auditoria lançado pelos Auditores Federais de Controle Externo Heitor Silveira Freitas, Luiza da Silva Jacques e Marcello David Rocha (peça 131) no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, o qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 132 e 133):

### “Introdução

1. O presente trabalho tem por objetivo fornecer à sociedade, ao Congresso Nacional, ao Governo Federal, aos governos de estados, Distrito Federal (DF) e municípios e a outros atores relevantes um diagnóstico sistêmico sobre o financiamento do desenvolvimento regional. Para tanto, foram identificados e avaliados os montantes, a distribuição territorial e os riscos para a sustentabilidade e a

eficiência das principais fontes de financiamento do desenvolvimento dos estados, DF e dos municípios.

2. A conjuntura econômica atual exige o enfrentamento de um debate abrangente, complexo e profundo sobre a sustentabilidade e a eficiência do atual pacto federativo fiscal. O art. 3º da Constituição Federal de 1988 prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil tanto a garantia do desenvolvimento nacional quanto a redução das desigualdades regionais.

3. Por um lado, os capítulos I a V do Título III da Constituição estabelece a organização político-administrativa, definindo as competências materiais de cada esfera da Federação. Por outro, o Capítulo I do Título VI prevê as competências tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no intuito de garantir que cada ente tenha capacidade financeira para entregar à sociedade os bens e serviços sob sua responsabilidade.

4. Além do financiamento por meio de tributos, o § 7º do art. 165 da CF/88 também determina que os orçamentos fiscal e de investimentos, previstos nos incisos I e II do § 5º do mesmo artigo, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Portanto, o pacto federativo fiscal está tanto na distribuição das receitas decorrentes de tributos, quanto na alocação de despesas públicas. Por último, cabe destacar que essa função está prevista constitucionalmente até mesmo para a iniciativa privada (art. 170, VII), o que pode fundamentar ainda políticas regionalizadas de bancos públicos e de subsídios econômicos para operações de crédito.

5. Há diversos trabalhos do TCU, de outras instituições governamentais e não governamentais e do meio acadêmico abordando o mesmo tema, porém, com objetivos e escopo relativamente distintos, seja pela definição de amostra mais específica, seja pela abordagem e metodologia adotadas. Dentro do objetivo mencionado acima, foram elaborados quatro capítulos, inspirados na estrutura dos relatórios sistêmicos já produzidos pelo Tribunal.

6. No primeiro capítulo, foram consolidadas informações sobre os recursos arrecadados ou administrados, direta ou indiretamente, pelo Governo Federal e transferidos ou alocados, direta ou indiretamente, em cada estado, o DF e para mais de 80% dos municípios. As análises foram realizadas em valores nominais e têm pelo menos três perspectivas: evolução temporal, composição (representatividade) e distribuição geográfica. Os dados abrangem o período entre 2000 e 2014 e incluem quatro tipos de fontes de financiamento em sentido amplo: 1) transferências obrigatórias; 2) transferências discricionárias; 3) outras transferências; e, 4) operações de crédito financiadas com recursos arrecadados ou administrados pelo Governo Federal. Em razão de limitações de coleta, análise e municipalização dos dados, não foi possível incluir no escopo do trabalho as despesas da União na modalidade aplicação direta, bem como as renúncias de receitas federais.

7. No segundo capítulo, a partir dos dados descritos no capítulo 1, somados aos valores da arrecadação própria dos estados, do DF e dos municípios, buscou-se avaliar a sustentabilidade fiscal e orçamentária dos entes subnacionais. Essa análise foi realizada por meio da construção de indicadores de dependência dos estados, do DF e dos municípios a recursos que não são gerenciados por eles, bem como de indicadores da situação fiscal e orçamentária dos entes subnacionais. Em regra, a quantidade de municípios no segundo capítulo foi a mesma do primeiro, entretanto, para os indicadores obtidos em relatórios de gestão fiscal referentes ao ano de 2014, o percentual cai para aproximadamente 30% do total de municípios.

8. No terceiro capítulo, também utilizando os dados descritos no capítulo 1, somados aos dados e critérios do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM e da tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, buscou-se avaliar a eficiência na alocação de recursos para contribuir com a redução das desigualdades regionais. Por um lado, as faixas do IDHM são fixas e divididas em cinco grupos de desenvolvimento: 1) muito baixo; 2) baixo; 3) médio; 4) alto; e, 5) muito alto. Por outro, a PNDR leva em consideração variáveis de rendimento domiciliar e crescimento do PIB per capita e divide os espaços sub-regionais em quatro situações típicas (tipologias) de microrregiões: 1) de alta renda; 2) dinâmicas; 3) estagnadas; e, 4) de baixa renda.

Para a elaboração deste capítulo, o Tribunal firmou termo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, que, por meio da Diretoria de Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) detém experiência e conhecimento para alavancar o potencial do diagnóstico oferecido neste relatório.

9. No quarto capítulo, há uma síntese dos principais trabalhos recentes sobre o tema ou correlatos, dentre eles: levantamento e auditoria operacional na PNDR; auditorias operacionais no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); auditorias de conformidade no Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), no Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), além de fiscalizações realizadas nos fundos de participação dos estados (FPE) e em bancos públicos que apresentaram conclusões que podem afetar o financiamento do desenvolvimento regional. A variedade e as especificidades dos trabalhos mencionados demonstram o potencial deste relatório sistêmico para fornecer uma visão integrada das diversas fontes de financiamento dos entes federados.

10. Além desta introdução e dos quatro capítulos mencionados, o trabalho também conta com uma conclusão, que sintetiza os resultados do relatório. Tendo em vista o objetivo do trabalho, que é identificar riscos fiscais para a União decorrentes de problemas de sustentabilidade e de ineficiência alocativa dos recursos que financiam os estados, o DF e os municípios, é possível destacar como resultados, dentre outros, os seguintes riscos: 1) alta concentração de entes subnacionais entre os piores indicadores de desempenho fiscal e orçamentário; 2) alto nível de dependência dos entes subnacionais a recursos arrecadados ou geridos pelo Governo Federal; 3) crescimento significativo da relevância das operações de crédito como fonte de recurso; e, 4) baixa efetividade das fontes de financiamento analisadas para a redução das desigualdades regionais.

11. Por meio de um painel de informação (intitulado 'Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional') constante no portal deste Tribunal, disponibilizou-se os dados utilizados no presente trabalho. Desse modo, com esse ferramenta, outras secretarias podem realizar outras análises, ou mesmo, aprofundar as já realizadas.

12. É importante destacar que o trabalho foi realizado nos termos estabelecidos no despacho do Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro (TC 010.244/2015-8, peça 3) e que sua execução contou com a participação de várias unidades técnicas deste Tribunal, quais sejam: i) Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, coordenadora do trabalho; ii) Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico; iii) Secretaria de Macroavaliação Governamental; iv) Secretaria de Controle Externo de Empresas Estatais sediadas do Rio de Janeiro; v) Secretaria de Controle Externo do Pará; vi) Secretaria de Controle Externo de Pernambuco; e, vii) Secretaria de Controle Externo de Roraima. Além disso, acompanharam os trabalhos a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Desenvolvimento Nacional e da Região Norte e a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste.

## 1. Distribuição de fontes de financiamento de estados, DF e municípios

### 1.1. Aspectos Iniciais

13.O objetivo deste capítulo é identificar e avaliar montantes, evolução no tempo e distribuição territorial das fontes de recursos utilizadas pelos entes subnacionais que são transferidas de outras esferas da federação, principalmente pelo Governo Federal. Em suma, serão analisadas as receitas dos estados, municípios e DF que não são arrecadadas diretamente por eles. Por sua vez, no Capítulo 2, será analisada a gestão dessas receitas, em conjunto com aquelas de arrecadação própria, de modo a verificar a situação fiscal e orçamentária, bem como o grau de dependência dos referidos entes.

14.O escopo deste capítulo abrange o período de 2000 a 2014 e recursos referentes a: i) Transferências Obrigatórias; ii) Transferências Discricionárias; iii) Outras Transferências; e iv) Operações de Crédito financiadas com recursos arrecadados ou administrados pelo Governo Federal. Nas próximas seções, serão apresentadas informações e análises para cada uma dessas fontes de financiamento, tanto na perspectiva da composição de cada uma, quanto da evolução temporal e da distribuição territorial.

15.Dentre os benefícios deste trabalho, está a disponibilização de dados abrangentes e consolidados das fontes de financiamento utilizadas para o desenvolvimento dos entes subnacionais por meio de um painel de informação constante no portal deste Tribunal. Destaca-se que os trabalhos sobre o assunto já realizados abrangem somente essas fontes em seu sentido estrito, limitando-se a analisar exclusivamente os recursos alocados na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras (Decreto 6.047/2007).

16.Desse modo, inova-se ao analisar não somente os referidos recursos, mas todas as operações de crédito realizadas com recursos arrecadados ou administrados pelo Governo Federal, bem como as transferências citadas anteriormente. Justifica-se tal inovação por ter sido constatado, ainda na etapa de planejamento desta fiscalização, que outras fontes de recursos exercem um papel relevante, e até mesmo preponderante, no financiamento dos estados, do DF e dos municípios.

17.Para os fins deste trabalho, a expressão “financiamento” foi adotada em sentido amplo, buscando identificar e coletar dados sobre recursos geridos (principalmente pelo Governo Federal e por bancos federais) que financiam o desenvolvimento econômico e social de estados, DF e municípios. A coleta dos dados sobre transferências foi realizada no Sistema Finbra (Finanças do Brasil, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional) que é alimentado com informações fornecidas pelos estados, DF e municípios. Já os montantes de operações de crédito foram obtidos junto aos bancos públicos federais: Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB).

18.Como limitações para a realização do trabalho, destaca-se que o preenchimento das informações do Sistema Finbra é auto declaratório e não submetido à validação pela STN. Tal situação suscitou a identificação de diversas inconsistências nos dados utilizados no presente trabalho. Essas inconsistências possuem diversificadas razões, que vão desde possíveis falhas de alimentação do sistema a divergências de interpretações na maneira de alimentá-lo. A opção pela coleta indireta de dados por intermédio de informações declaratórias, em parte, se justificou pelo fato de os sistemas da Secretaria do Tesouro Nacional não serem capazes de apresentar, de maneira rápida, objetiva e a preços razoáveis as informações financeiras em bases, principalmente, municipais.

19.Dessa maneira, em que pese algumas das inconsistências terem sido identificadas e tratadas na consolidação dos dados, outras precisariam de um trabalho conjunto com a STN e os entes federativos a fim de sanear as informações.

20.Ademais, tais informações coletadas não abarcaram todos os municípios, para todos os anos. Apesar de haver penalidades para estados, DF e municípios que não apresentam informações sobre suas contas, em cada ano, cerca de 10% deixam de prestar contas.

21. Apesar dessas fragilidades identificadas, o Finbra é atualmente a única fonte de dados que apresenta as receitas e despesas de forma regionalizada (por estados, DF e municípios), não havendo outro sistema na Administração Pública Federal que pudesse suprir tal requisito. Dessa forma, defende-se que o sistema Finbra necessita de muitas melhorias, mas ainda exerce um papel importante na transparência dos dados sobre o financiamento regional. Há, na presente fiscalização, proposta de encaminhamento no sentido de tornar mais fidedignos os dados disponibilizados.

22. Ainda com relação a limitações ao trabalho, no que diz respeito às operações de crédito, a avaliação de efeitos regionais também não é simples. Isso porque, no geral, os bancos públicos federais apresentavam fragilidades nas informações de localidade das operações de crédito concedidas. Em alguns casos, a localidade informada não correspondia à da efetiva aplicação. Nesses casos, foi necessário considerar o domicílio do tomador como localização do gasto, ao invés do lugar efetivo de aplicação. Essa não é a solução perfeita, mas foi a única que correspondia ao atual estágio de transparência das entidades públicas de financiamento. Além disso, informa-se que o Banco do Brasil somente apresentou dados sobre suas operações de crédito de forma regionalizada a partir de 2006, antes disso não foi possível realizar extração de dados sem desconcomunal e inviável mobilização interna do banco.

23. Antes de abordar as fontes individualmente, é importante apresentar os montantes, a evolução e a distribuição geográfica do total de recursos, no intuito de se ter uma visão geral sobre elas. Importante ressaltar que, em todas as análises realizadas, subtraiu-se, dos valores brutos, as respectivas deduções existentes na base de dados.

24. Quanto à distribuição geográfica, para o período analisado (2000-2014), verifica-se que a região Sudeste foi a que recebeu mais recursos (41,3%), sendo seguida, em ordem decrescente, pelo Nordeste (24,1%), Sul (15,4%), Centro Oeste (10%) e Norte (9,2%). Com o objetivo de demonstrar os montantes e a evolução de cada uma das fontes em comento, elaborou-se a tabela a seguir, a qual demonstra os valores brutos e a variação percentual entre os anos.

Tabela 1 – Montante de recursos interfederativos (R\$ bilhões) – 2000 a 2014

Ano	Operações de Crédito	Δ%	Outras Transferências	Δ%	Transferências Discricionárias	Δ%	Transferências Obrigatórias	Δ%
2000	31,53		20,15		-		72,04	
2001	28,03	- 11,08	14,44	28,35	-		91,26	26,68
2002	42,11	50,20	8,81	38,97	10,01		99,02	8,51
2003	42,04	- 0,15	5,43	38,38	5,92	-40,91	111,24	12,34
2004	46,27	10,05	9,82	80,94	8,41	42,19	133,44	19,96
2005	58,61	26,67	8,99	8,51	7,41	-11,94	161,83	21,27
2006	70,92	21,00	11,06	23,11	11,64	57,10	184,75	14,16
2007	112,20	58,22	8,48	23,40	11,37	- 2,27	203,95	10,39
2008	113,51	1,17	11,68	37,77	16,74	47,15	256,58	25,80
2009	184,31	62,37	11,97	2,48	17,07	1,99	259,71	1,22
2010	214,48	16,37	9,58	19,95	20,93	22,62	297,29	14,47
2011	198,37	- 7,51	13,80	44,10	17,79	-15,03	340,62	14,58
2012	307,00	54,76	14,70	6,52	23,22	30,55	362,13	6,31
2013	332,94	8,45	11,47	22,01	20,70	-10,87	403,92	11,54
2014	300,85	- 9,64	18,65	62,68	22,98	11,06	415,83	2,95
<b>Média</b>	138,88	20,06*	11,93	5,57*	13,87	10,97*	226,24	13,58*
<b>Total</b>	2.083,18		179,02		194,23		3.393,62	

Obs: (\*) refere-se ao crescimento médio no período

25. Verifica-se maior relevância das transferências obrigatórias e das operações de crédito, que evoluíram juntas de R\$ 100 bilhões, em 2000, para mais de R\$ 700 bilhões, em 2014, sendo responsáveis por mais de 94% das fontes externas de financiamento dos estados, do DF e dos municípios no último ano. Apesar das transferências discricionárias terem aumentado no decorrer dos anos, em 2014, elas representaram apenas 3% do total dos referidos recursos. Já a fonte “outras transferências”, mesmo com menor materialidade (representou cerca de 2% em 2014), apresentou grande variação durante os anos, comparada às demais.

26. Dentre as fontes analisadas, as transferências obrigatórias são as mais estáveis, exatamente por estarem vinculadas ao Sistema Tributário Nacional, com previsão constitucional e legal. As operações de crédito e as transferências discricionárias têm maior volatilidade entre os anos, haja vista serem fortemente influenciadas por fatores econômicos e políticos. As operações de crédito concedidas por bancos públicos dependem tanto da política econômica creditícia, quanto da percepção política sobre a necessidade de intervenção do Governo na economia, tanto na ótica nacional quanto regional. Já as transferências discricionárias são sensíveis às necessidades de cada estado e município, bem como à capacidade política e administrativa de articulação para a obtenção de acordos, convênios e outros instrumentos de financiamento voluntário entre entes federados. Por fim, possivelmente pelo fato de representar um conjunto heterogêneo de recursos, a fonte “outras transferências” teve uma grande volatilidade no período, não havendo como realizar análises congêneres às realizadas nas demais.

27. O detalhamento dos conceitos e da composição de cada uma dessas fontes será realizado nas seções a seguir, bem como serão sintetizados os montantes, a evolução temporal e a distribuição geográfica. Além disso, cabe salientar que não se objetivou esgotar todas as análises neste relatório. No intuito de aumentar a transparência e a utilidade dos dados obtidos nesta fiscalização, há proposta de encaminhamento no sentido de autorizar a divulgação no sítio do Tribunal de painel interativo com os dados consolidados sobre as fontes de financiamento e com os indicadores produzidos.

## **1.2. Transferências Obrigatórias**

28. A Constituição Federal prevê tributos específicos para cada ente federativo, obrigando sua instituição, arrecadação e, em alguns casos, também estabelecendo regras de repartição. O art. 153 define que compete à União instituir impostos sobre renda (IR), importação (II), exportação (IE), produtos industrializados (IPI), entre outros. Já o art. 155, estabelece que compete aos estados e ao DF instituir impostos sobre transmissão causa mortis e doação, propriedade de veículos automotores (IPVA) e operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Por fim, aos municípios, nos termos do art. 156, compete a instituição de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), serviços de qualquer natureza (ISS), à exceção dos de competência dos estados e DF. Observa-se que impostos sobre renda são arrecadados pela União, enquanto impostos sobre patrimônio e consumo são arrecadados em todas as esferas da Federação.

29. Nos artigos 157 a 162, a CF define as regras para a repartição de receitas tributárias. Os arts. 157 e 158, por exemplo, estabelecem que pertencem aos estados, ao DF e aos municípios a arrecadação de IR sobre rendimentos pagos por eles, incluindo suas autarquias e fundações. Já o artigo 159 determina que a União distribua 49% do produto da arrecadação do IR e do IPI da seguinte forma: 21,5% para o Fundo de Participação dos estados e DF (FPE); 24,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e, 3% aos fundos constitucionais regionais (FNE, FNO e FCO). Outros exemplos de repartição demonstram a importância desses recursos sobre as receitas dos municípios: 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR arrecadado pela União relativamente a imóveis situados neles, podendo ser a totalidade em hipótese específica; 50% do IPVA arrecadado pelo estado referente a veículos licenciados em seus territórios; 25% do produto da arrecadação do ICMS pelo estado.

30. Além das transferências previstas na Constituição, há outras também estabelecidas em lei. Para os fins deste trabalho, não é necessário detalhar cada uma delas, mas apenas compreender o que

compõe cada conceito previsto nos dados analisados por meio de tabelas, gráficos e mapas. Para isso, cabe agora conceituar essas transferências conforme a linguagem utilizada neste trabalho, que é baseada em portais e bases de dados oficiais. De acordo com definição contida no glossário do Portal da Transparência do Governo Federal, tais transferências são:

Transferências Constitucionais:

São transferências, previstas na Constituição Federal e estaduais, de parcelas de suas receitas arrecadadas pela e que devem ser repassadas aos demais entes federativos. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Dentre as principais transferências previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). (Com adaptações).

Transferências Legais:

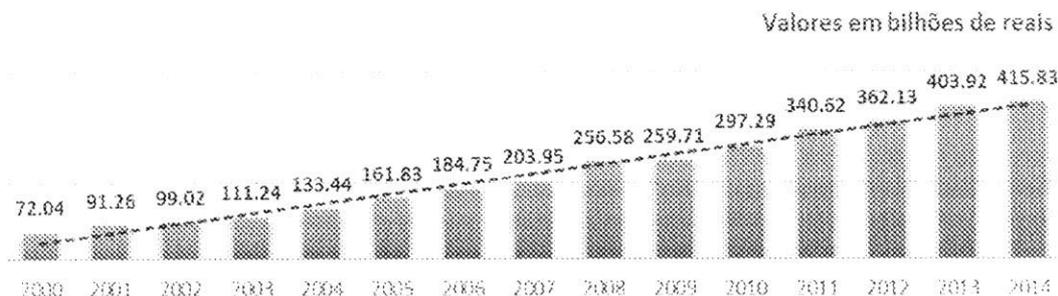
São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros.

31. Assim, realizada a conceituação e detalhada a composição dessa fonte de recursos, a seguir, serão descritos os montantes, a evolução temporal e a sua distribuição geográfica. Para tanto, serão utilizados dados extraídos do Finbra, os quais são particionados em três subgrupos: i) Transferências Obrigatórias da União; ii) Transferências Obrigatórias dos Estados; iii) Transferências Obrigatórias Multigovernamentais. Com relação a este último subgrupo, cabe esclarecer que se refere àquela realizada mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil. Como exemplo, pode-se citar as Transferências do FUNDEB (Portaria Interministerial nº 325/01).

**1.2.1. Visão geral da evolução e da composição das transferências obrigatórias**

32. De 2000 a 2014, foram movimentados R\$ 3,39 trilhões em transferências obrigatórias (valores nominais), resultando em uma média anual de R\$ 226 bilhões. Do total desses recursos, a União foi responsável por 55,5%, os estados 23% e as transferências multigovernamentais por 21,5%. Por meio do gráfico a seguir, a partir de valores nominais, é possível verificar a tendência crescente dessas transferências ao longo do período analisado. Observou-se um crescimento de 477%, percentual, bem superior ao verificado para a inflação do período (IPCA de 2000 a 2014 foi de 141%):

Gráfico 1 – Evolução anual nominal do montante das transferências obrigatórias



33. Analisando a origem das transferências obrigatórias, constata-se que a União é a maior repassadora desses recursos, tanto para estados (incluindo o DF), quanto para municípios, conforme tabela a seguir:

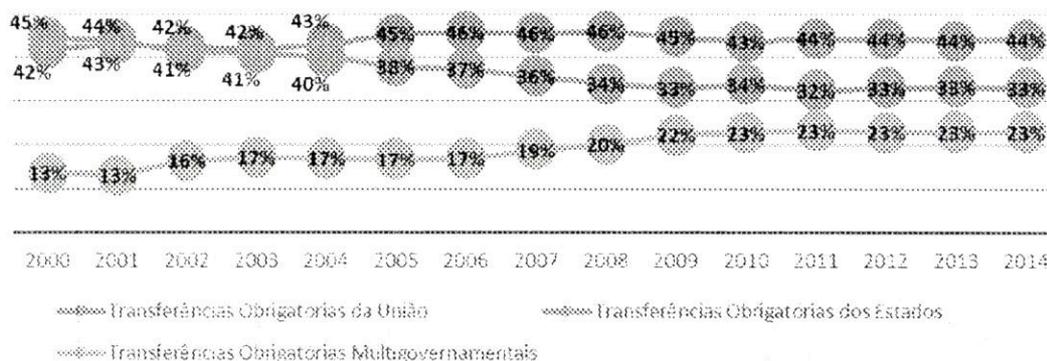
Tabela 2 - Composição das origens de transferências obrigatórias de 2000 a 2014 (R\$ milhões)

Transferências	Para estados	Participação % estados	Para municípios	Participação % municípios
<b>Transferências obrigatórias da União</b>	915.172,36	76,3%	971.005,80	44,2%
<b>Transferências obrigatórias estados e DF</b>	2.471,14	0,2%	769.956,00	35,1%
<b>Transferências obrigatórias multigovernamentais</b>	280.479,40	23,4%	454.529,02	20,7%
<b>Total por ente federativo (valores sem deduções)</b>	1.198.122,89	100%	2.195.490,81	100%

34. É possível observar que, mesmo para os municípios (que recebem valores consideráveis de seus respectivos estados), a União continua sendo a maior repassadora de recursos, correspondendo a aproximadamente 44% do total distribuído a esses entes. Comparando os valores recebidos por governos estaduais e municipais, é possível perceber que os municípios receberam mais recursos do que os estados (situação verificada em todos os anos). A média anual de recursos transferidos para os estados foi de aproximadamente R\$ 79 bilhões e para os municípios, de R\$ 146 bilhões.

35. Para os municípios, a participação da União no total de transferências obrigatórias se manteve relativamente estável ao longo do período analisado, oscilando entre 42% e 46% (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução da participação das origens de transferências obrigatórias para municípios



36. De 2000 a 2004, as participações dos estados e da União no total de transferências destinadas aos governos locais eram próximas (com uma diferença sempre menor do que 4%). Após esse período, as da União aumentaram e as dos estados diminuíram. Além disso, verificou-se que as transferências multigovernamentais aumentaram a participação em 10 pontos percentuais no período analisado (em 2000, era 13% e, em 2014, alcançou o percentual de 23% do total de transferências obrigatórias). Quanto ao decréscimo observado na participação das transferências dos estados, frisa-se que ele não

decorreu de uma diminuição de seus valores absolutos no decorrer dos anos e sim de um crescimento nominal menor que o das demais transferências. As dos estados cresceram 290%, as da União 433% e as multigovernamentais 1.357%.

37. O grande aumento da participação das multigovernamentais sobre o total das transferências obrigatórias, ocorrida principalmente a partir de 2007, pode ter decorrido do aumento significativo do volume de recursos do FUNDEB (fonte de recursos que corresponde, em média, a mais de 90% das transferências obrigatórias multigovernamentais). Nesse sentido, cabe destacar que a Emenda à Constituição 53 de 2006 alterou as características do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF –, passando a ser denominado FUNDEB e, de modo progressivo, a partir de 2007, ampliou o seu público alvo e conseqüentemente os recursos repassados.

38. Nesse contexto, a Tabela 3 apresenta a evolução das principais transferências obrigatórias (da União, dos estados e multigovernamentais) de 2002 (primeiro ano em que se tem o detalhamento de contas no Finbra) para 2014.

Tabela 3 – Evolução das principais transferências obrigatórias (R\$ milhões)

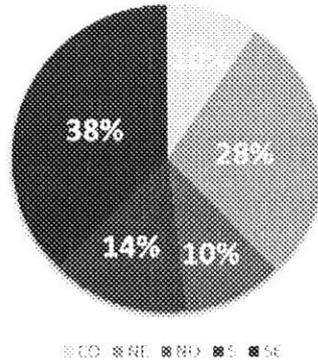
Transferência	Origem	2002	% Total	2014	% Total
<b>Cota parte - ICMS</b>	Estados	21.873,83	<b>22,1%</b>	71.998,10	<b>17,3%</b>
<b>FPM</b>	União	20.468,74	<b>20,7%</b>	60.178,49	<b>14,5%</b>
<b>FPE</b>	União	18.616,51	<b>18,8%</b>	58.422,33	<b>14,0%</b>
<b>FUNDEB</b>	Multigov.	13.685,70	<b>13,8%</b>	91.410,19	<b>22,0%</b>
<b>SUS</b>	União	8.165,23	<b>8,2%</b>	54.773,27	<b>13,2%</b>
<b>Lei Kandir (LC 87/96)</b>	União	4.016,82	<b>4,1%</b>	1.628,62	<b>0,4%</b>
<b>FUNDEB – Compl.</b>	Multigov.	1.564,31	<b>1,6%</b>	10.197,08	<b>1,0%</b>
<b>Outras</b>	-	10.633,56	<b>10,7%</b>	67.221,51	<b>17,6%</b>
<b>TOTAL</b>		99.024,70		415.829,58	

39. Em termos de volume de recursos, todas as transferências tiveram aumento no comparativo dos anos, com exceção das transferências relativas à compensação dos efeitos da “Lei Kandir”, que desonerou o ICMS de produtos destinados à exportação a partir de 1996 e foi instituída pela Lei Complementar 87 de 1996. Percebe-se que, em decorrência de diversas alterações na referida lei (LC 102/2000, LC 115/2002, LC 122/2006 e LC 138/2010), atualmente não há uma clareza acerca dos valores a serem repassados aos governos estaduais pelo governo federal. Desse modo, anualmente, os governadores precisam negociar o montante a ser repassado a seus respectivos estados, mediante recursos alocados no orçamento geral da União. As dificuldades inerentes a essa negociação podem ter ensejado o decréscimo dos volumes de recursos compensatórios no âmbito da Lei Kandir no decorrer dos anos analisados.

### 1.2.2. Distribuição regional dos recursos de transferências obrigatórias a Estados, ao DF e aos Municípios

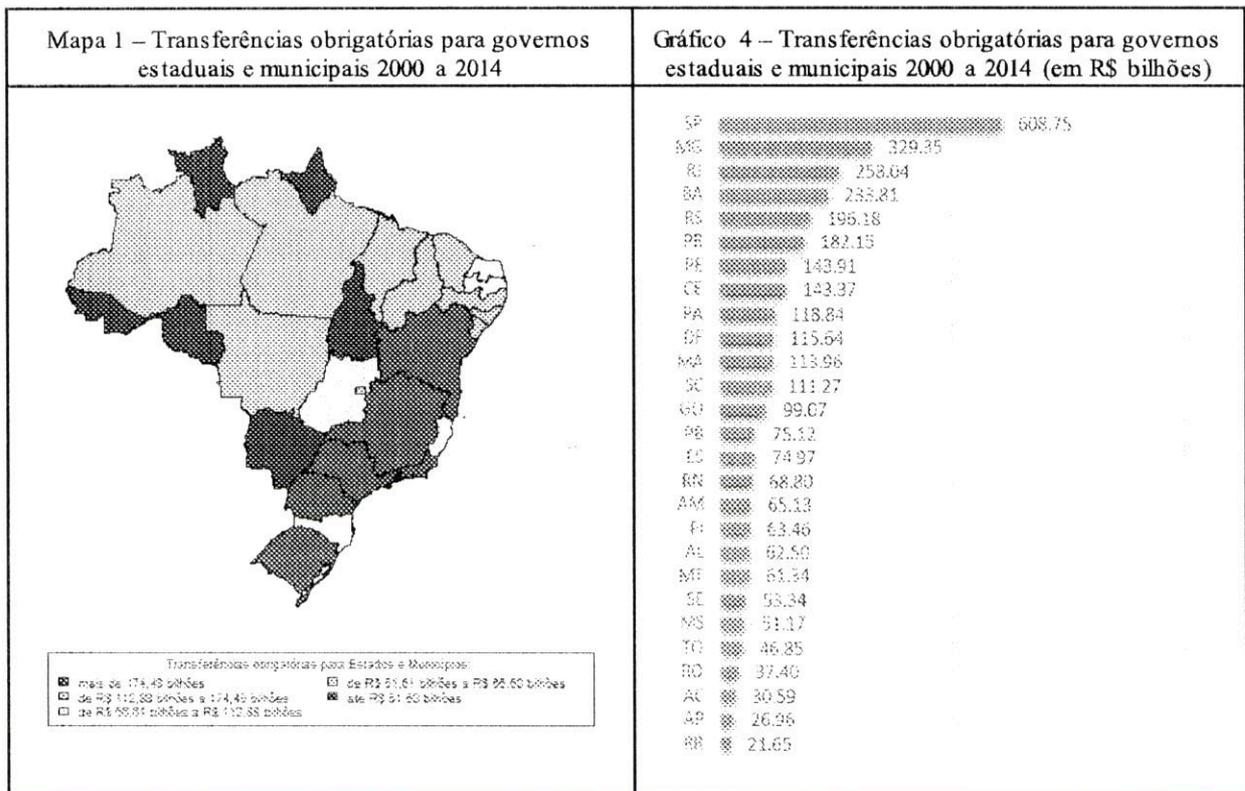
40. Para verificar a distribuição de recursos de transferências obrigatórias (da União para Estados e para Municípios e de Estados para Municípios), foram adotados dois critérios: (i) valores de transferências nominais em termos absolutos e (ii) valores de transferências nominais em termos per capita. Com a adoção do segundo critério, procurou-se mitigar as diferenças de tamanho entre os estados e entre os municípios. O gráfico a seguir apresenta as transferências obrigatórias distribuídas por região em termos absolutos para estados, DF e municípios:

Gráfico 3 – Distribuição das transferências obrigatórias por região 2000 a 2014



41. De 2000 a 2014, em valores absolutos, verificou-se que a região Sudeste recebeu o maior montante de transferências obrigatórias, seguida respectivamente pelas regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. A princípio, percebe-se uma forte relação entre as regiões que mais recebem recursos e a distribuição populacional no Brasil, haja vista, em 2014, as regiões que apresentaram maior quantitativo populacional estarem na seguinte ordem decrescente: Sudeste; Nordeste; Sul; Centro-oeste e Norte.

42. O próximo gráfico apresenta a distribuição em termos absolutos dos recursos aos governos estaduais e aos governos locais agrupados em seus respectivos estados, divididos em 5 faixas de valores, cada um com 20% dos estados. Também nesse gráfico é possível perceber uma relação entre distribuição de recursos e aspectos demográficos, aparecendo com destaque os estados mais populosos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul.



43. Dentre os municípios, é importante destacar a grande presença de capitais entre os que mais receberam transferências obrigatórias. Na lista de 10 mais beneficiados, aparecem São Paulo, Rio de

Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Curitiba, Salvador, Manaus, Porto Alegre e Recife, sendo Campos dos Goytacazes o único município não capital a constar da lista.

44. Para avaliar se existe uma concentração da distribuição das transferências obrigatórias para municípios, utilizou-se a metodologia denominada de Curva ABC. Essa metodologia identifica a quantidade de municípios responsáveis por absorver 80% dos recursos. Como resultado, verificou-se que 80% do montante de recursos obrigatórios transferidos no período 2000-2014 foram recebidos por apenas 30% dos municípios nacionais. Embora essa informação possa parecer um indicio de concentração dessa fonte de recurso, esses municípios representaram 78% da população nacional de 2014. Esses dados alinham-se à expectativa de que as transferências obrigatórias estão fortemente relacionadas a critérios populacionais.

45. A Constituição Federal, em sua seção que regulamenta a repartição de receitas tributárias, destaca que a entrega desses recursos deve promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios (art. 161, II). Para tanto, entende-se que os critérios populacionais, entre outros, devam ser utilizados como balizadores. A própria constituição reforça essa tese quando estabelece que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas devem ter, entre as suas funções, reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º). Dito isso, cabe mencionar que as transferências obrigatórias realizadas pela União aos demais entes federais compõem o orçamento fiscal federal, razão pela qual também deve buscar o referido objetivo.

46. Feita essa caracterização normativa, antes de se iniciar a próxima análise, cabe fazer uma breve descrição da metodologia a ser utilizada. Para chegar a um valor per capita de transferências obrigatórias, foi necessário, no caso dos recebimentos dos estados, dividir o volume de recursos em um ano pela população no mesmo ano. Quanto aos municípios, para agrupá-los em seus respectivos estados, foi necessário calcular a média de recebimento per capita municipal por estado. Com os valores per capita de estados, DF e municípios, apurou-se o valor total per capita de recebimento em cada estado, somando-se os valores. Já o per capita nacional foi calculado a partir da média dos valores per capita de cada estado, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 – Análise transferências obrigatórias e participação populacional - 2014

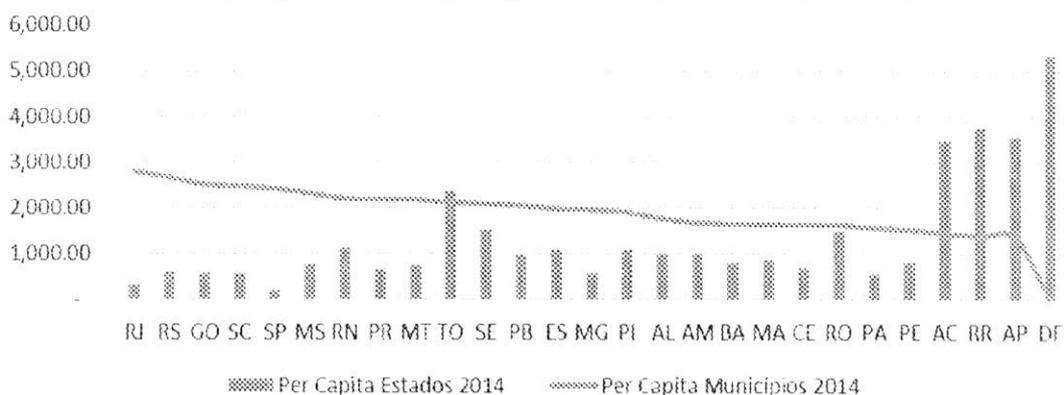
UF	Transferências (R\$ bilhões)	População (milhares)	Per capita (R\$)	Transferências % (A)	População % (B)	(A-B) %
DF	15.20	2.852,37	5.328,11	3,36%	1,41%	1,95%
RR	2.61	496,94	5.153,86	0,63%	0,25%	0,38%
AC	3.55	790,10	4.924,12	0,85%	0,39%	0,46%
AP	3.23	750,91	4.913,06	0,78%	0,37%	0,41%
TO	5.66	1.496,88	4.487,62	1,36%	0,74%	0,62%
SE	6.84	2.219,57	3.634,38	1,64%	1,09%	0,55%
RN	8.26	3.408,51	3.335,72	1,99%	1,68%	0,31%
RS	23.75	11.207,27	3.293,31	5,71%	5,53%	0,18%
RJ	26.67	16.461,17	3.127,42	6,41%	8,12%	-1,71%
RO	4.61	1.748,53	3.123,56	1,11%	0,86%	0,25%
GO	12.64	6.523,22	3.094,38	3,04%	3,22%	-0,18%
MS	6.34	2.619,66	3.085,18	1,52%	1,29%	0,23%
ES	9.46	3.885,05	3.079,54	2,27%	1,92%	0,35%
PB	9.51	3.943,89	3.047,48	2,29%	1,95%	0,34%
SC	13.83	6.727,15	3.038,39	3,33%	3,32%	0,01%
PI	8.28	3.194,72	2.992,10	1,99%	1,58%	0,41%
MT	6.84	3.224,36	2.934,84	1,64%	1,59%	0,05%
PR	22.83	11.081,69	2.836,90	5,49%	5,47%	0,02%

UF	Transferências (R\$ bilhões)	População (milhares)	Per capita (R\$)	Transferências % (A)	População % (B)	(A-B) %
AL	6.62	3.321,73	2.781,95	1,59%	1,64%	-0,05%
AM	8.89	3.873,74	2.689,27	2,14%	1,91%	0,23%
SP	72.82	44.035,30	2.623,59	17,51%	21,72%	-4,21%
MG	41.14	20.734,10	2.540,91	9,89%	10,23%	-0,34%
MA	14.76	6.850,88	2.523,99	3,55%	3,38%	0,17%
BA	30.95	15.126,37	2.450,34	7,44%	7,46%	-0,02%
PE	18.46	9.277,73	2.355,09	4,44%	4,58%	-0,14%
CE	18.17	8.842,79	2.340,75	4,37%	4,36%	0,01%
PA	13.89	8.073,92	2.140,72	3,34%	3,98%	-0,64%
<b>Brasil</b>	<b>415,83</b>	<b>202.768,56</b>	<b>3.254,69</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

47. A partir dos dados levantados, observa-se a existência de grandes variações de montantes entre o valor per capita nacional, R\$ 3.254,69, e os de alguns estados (Tabela 4). Nota-se que Distrito Federal, Roraima, Acre, Amapá e Tocantins destoam muito dos outros estados quanto aos valores per capita e quanto à diferença de participação em relação aos valores de transferências e de população.

48. A fim de entender o que motivou essa diferença, buscou-se verificar a composição desses valores per capita, entre repasses a governos estaduais e municipais (Gráfico 5). O Distrito Federal apresenta-se como um caso excepcional, por contar com recursos de um fundo próprio – o FCDF – e por não contar com divisão em municípios. Quanto às demais unidades da federação, enquanto os repasses obrigatórios per capita para governos municipais variaram entre R\$ 1.366,42, no Amapá, a R\$ 2.800,02 no Rio de Janeiro, os repasses per capita para os governos estaduais sofreram uma grande variação, de R\$ 198,19, em São Paulo, a R\$ 3.762,75, em Roraima. Assim, supõe-se que a divergência de valores per capita entre os entes federativos pode decorrer dos critérios utilizados para os repasses aos estados. Desses repasses, 76% correspondem a recursos oriundos da União, sendo FPE e FCDF as maiores fontes.

Gráfico 5 – Comparação dos valores per capita recebidos por estado e por municípios – 2014



49. Nesse sentido, buscou-se analisar o total de transferências obrigatórias da União recebidas pelos estados (incluindo o DF) em 2014 e foi observado que 63% correspondem a recursos do FPE. Tais recursos são repartidos de acordo com coeficientes individuais de participação, cuja definição pode tender a beneficiar alguns estados em detrimento de outros. Até 31/12/2015, foram utilizados coeficientes fixos de repartição dos recursos do FPE, o que veio a ser questionado judicialmente, em razão de não assegurarem satisfatoriamente o objetivo constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. A partir de 1º/1/2016, no entanto, os recursos do FPE começaram a ser distribuídos utilizando-se fatores representativos da população e do inverso da

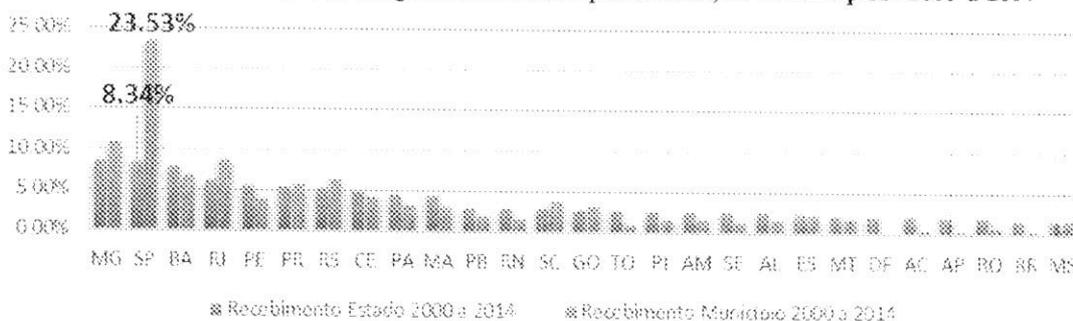
renda domiciliar per capita (LC 143/2013). Essa nova configuração pode contribuir para reduzir as desigualdades inter-regionais, conforme determina a Constituição.

50. A título ilustrativo, em 2016, o estado de São Paulo, apesar de apresentar a maior população entre os estados nacionais e a segunda maior renda domiciliar per capita nacional, apresenta o segundo menor coeficiente de participação no FPE. A Bahia, por sua vez, apesar de estar entre os estados com maior população (4ª maior), é o estado com maior coeficiente de participação no FPE, em função de apresentar renda domiciliar per capita inferior à média nacional. A metodologia para apuração e a tabela com os coeficientes de participação para o exercício de 2016 podem ser consultados na Decisão Normativa 144 de 2015, do TCU.

51. No caso do Distrito Federal, que apresenta a maior renda domiciliar per capita nacional e o menor coeficiente de participação no FPE, verifica-se uma forte influência dos repasses realizados no âmbito do Fundo Constitucional do DF (FCDF) sobre o total dos recursos obrigatórios recebidos (80% na média para o período analisado). Esse fundo tem por finalidade prover os recursos previstos pelo art. 21 da Constituição Federal, que atribuiu à União a organização e a manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de determinados serviços públicos. Como se tratam de despesas de competência da União, não seriam transferências obrigatórias em sentido estrito, mas sim aplicação direta da União. Na prática, porém, a gestão dos gastos desses recursos fica concentrada no DF e, em face de seu elevado montante, decidiu-se incorporar tais dados à análise.

52. Outra situação interessante se refere aos recursos recebidos pelo estado de São Paulo e por seus municípios (Gráfico 6). Enquanto os municípios de São Paulo absorveram aproximadamente 25% do total de transferências obrigatórias, o estado recebeu aproximadamente 8%. Fazendo-se uma análise mais detalhada, percebeu-se que mais da metade das transferências aos municípios de SP é composta por repasses estaduais de ICMS (42%) e IPVA (9%). É importante observar que São Paulo é o estado que mais conta com recursos de geração própria, repassando três vezes mais a seus municípios (R\$ 269,42 bilhões) que o segundo colocado nacional, Minas Gerais (R\$ 80,62 bilhões), o que pode explicar a diferença observada.

Gráfico 6 – Transferências obrigatórias recebidas por estados, DF e municípios - 2000 a 2014



53. Dessa forma, pode-se inferir que estados que mais arrecadam ICMS e IPVA serão aqueles que mais realizam transferências obrigatórias a seus respectivos municípios, haja vista a Lei Complementar 63/1990 estabelecer alguns critérios para transferências do produto da arrecadação desses impostos, pelos estados, aos seus respectivos municípios.

### 1.3. Transferências Discricionárias

54. Conforme estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, as transferências discricionárias podem ser subdivididas em voluntárias, por delegação e específicas (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discricionarias>).

55. As transferências voluntárias são aquelas que envolvem a discricionariedade do órgão ou Poder transferidor, sendo definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 25, como “a

entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Além disso, cabe destacar que, para que essas transferências ocorram, é necessária “a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, em regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário”.

56. Com relação às transferências por delegação, elas são definidas como “aquelas efetuadas entre entes federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas”.

57. Por fim, as transferências específicas são caracterizadas como “aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas”.

58. A LRF ainda determina, em seu art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá sobre as “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”, entre elas, as discricionárias. Desse modo, anualmente, a LDO regula as transferências discricionárias.

59. Não obstante, outros dispositivos legais também regulam esse tema, entre eles o Decreto nº 6.170/2007, o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidade da administração pública federal, os quais são conceituados da seguinte forma:

“Art. 1º (...)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

III - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

(...). (Adaptado de acordo com a Portaria MPOG/MF/CGU Nº 507, de 27/11/2011).

60. Em que pese algumas conceituações terem sido extraídas de normativos da esfera federal, os demais entes da federação seguem seus preceitos. Nesse sentido, cabe destacar que a necessidade de se celebrar um instrumento jurídico é a característica inerente a todos os tipos de transferências discricionárias. Dito isso, para este trabalho, considerou-se como transferências discricionárias todas aquelas que não são realizadas por imposição normativa e utilizaram instrumentos jurídicos para se viabilizarem.

61. Assim, passou-se à análise das informações contidas na base de dados do Finbra, identificando-se como discricionárias as transferências que utilizaram os instrumentos jurídicos de: i) convênio e; ii) consórcio público. Cabe ressaltar que, diferentemente de outras fontes de repasse de recursos, essas transferências só ficaram explícitas a partir de 2002, razão pela qual será analisado apenas o período de 2002 a 2014.

62. Apesar das transferências em comento representarem, na média do período analisado, apenas 3% do total dos repasses, é preciso destacar que, quanto menor o município, maior a sua dependência por recursos transferidos de forma discricionária. Essa realidade faz com que os efeitos das transferências discricionárias não possam ser desconsiderados em grande parte dos municípios brasileiros.

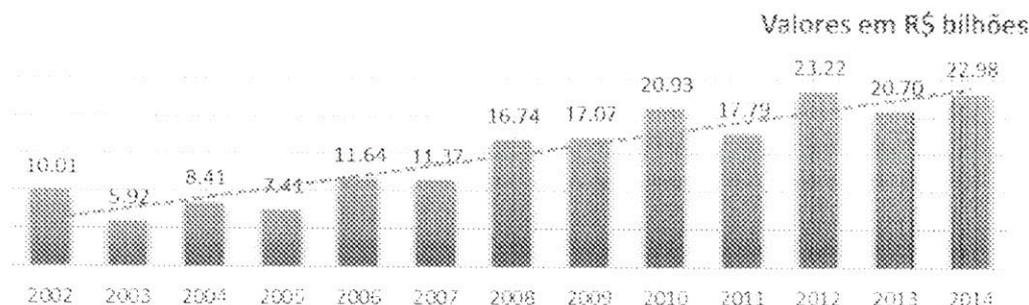
63. Assim, realizada a conceituação, detalhada a composição e destacada a importância dessa fonte de recursos, serão descritos a seguir os montantes, a evolução temporal e a sua distribuição geográfica, tomando como referência os seguintes grupos: i) Transferências Discricionárias da União; ii) Transferências Discricionárias dos Estados e do DF; e iii) Transferências Discricionárias dos Municípios.

### 1.3.1. Visão geral da evolução e da composição das transferências discricionárias

64. De 2002 a 2014, foram movimentados R\$ 194,22 bilhões em transferências discricionárias (valores nominais), ocasionando uma média anual de R\$ 14,9 bilhões. Do total desses recursos, a União foi responsável por transferir 138,77 bilhões (71%), os estados por R\$ 50,16 bilhões (26%) e os municípios por R\$ 5,3 bilhões (3%).

65. Por meio do gráfico a seguir, a partir de valores nominais, verifica-se a tendência de crescimento dessas transferências ao longo do período analisado, principalmente em anos pares. A média do montante de recursos transferidos em anos pares (R\$ 16 milhões) é maior que a verificada em anos ímpares (R\$ 11 milhões), situação que pode decorrer do fato de períodos eleitorais (nacionais ou locais) serem em anos pares. Para todo o período analisado, observou-se um crescimento nominal de 130%, percentual superior ao verificado para a inflação do período (IPCA de 2002 a 2014 foi de 99%):

Gráfico 7 – Evolução anual do montante das transferências discricionárias



Analisando a origem das transferências discricionárias, constata-se que a União é a maior repassadora desses recursos, tanto para estados quanto para municípios, conforme tabela a seguir:

Tabela 5- Composição das transferências discricionárias de 2002 a 2014 (R\$ milhões)

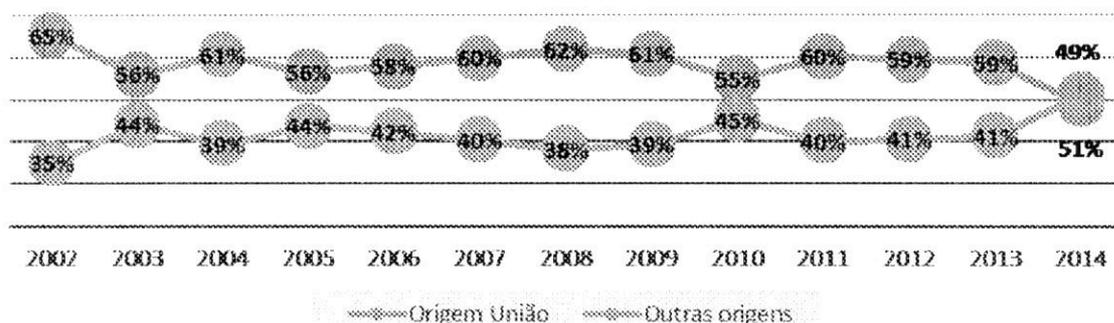
Origem	Para estados	Participação % estados	Para municípios	Participação % municípios
<b>União</b>	73.992,98	90%	64.772,31	58%
<b>Estados e DF</b>	6.862,93	8%	43.295,54	39%
<b>Municípios</b>	1.633,21	2%	3.671,52	3%
<b>Total</b>	82.489,12	100%	111.739,37	100%

66. É possível observar que, mesmo para os municípios (que recebem valores consideráveis de seus respectivos estados), a União continua sendo a maior repassadora de recursos, correspondendo a aproximadamente 58% do total distribuído a esses entes. Comparando os valores recebidos por governos estaduais e municipais, é possível perceber que os municípios receberam mais recursos que os estados (situação verificada em todos os anos, salvo em 2003). A média anual de recursos

transferidos para os estados foi de aproximadamente R\$ 6,3 bilhões e para municípios de R\$ 8,6 bilhões.

67. O gráfico a seguir mostra a evolução das transferências discricionárias para os municípios, por origem. Pode-se observar que a participação da União se manteve relativamente estável ao longo do período, oscilando entre 55% e 65%, salvo em 2014, em que apresentou um declínio considerável (49%). Comportamento similar pode ser percebido para a participação de outras origens (repasses estaduais ou de outros municípios), que também se manteve relativamente estável, variando entre 35% e 45%, e tendo também como exceção 2014, no qual apresentou um forte aumento (51%).

Gráfico 8 – Evolução de transferências discricionárias para municípios por origem



68. Nesse contexto, destaca-se a aparente diminuição da importância relativa da participação da União evidenciada pelo gráfico. No início do período analisado, essa participação era de 65%, caindo para 49% em 2014, menor valor da série. Destaca-se que esse valor é 10 pontos percentuais abaixo da média do período, que foi de 59%.

69. Não obstante, essa diminuição da participação da União pode ter sido ocasionada por um aumento relativo da participação de outras origens. A título exemplificativo, verificou-se que a espécie “Outras Transferências de Convênios dos Estados” teve aumento de 58% de 2013 (R\$ 2,3 bilhões) para 2014 (R\$ 3,7 bilhões), o que pode ter contribuído para a grande variação nas participações das origens dos recursos em 2014.

70. Entretanto, em função do plano de contas estabelecido pelo Sistema Finbra apresentar várias contas de forma genérica, resta prejudicada a análise acerca da espécie de transferência discricionária responsável pela variação observada. A abrangência dessas espécies e a sua falta de caracterização não enseja transparência suficiente para que a sociedade tenha conhecimento de como estão sendo geridos os repasses.

71. Nesse sentido, cabe informar que, no ano de 2014, mais de 50% do montante das transferências discricionárias foi classificado nas subcontas genéricas “outras transferências de convênios”. As demais contas relevantes classificáveis nesse ano foram convênios nas áreas de educação (14,1%), saúde (10,2%), saneamento (6,3%) e transporte (7,9%).

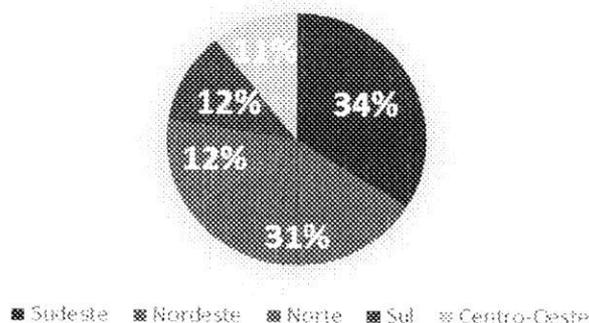
72. Dito isso, recorre-se aos artigos 50 e 51 da LRF, os quais estabelecem que o Poder Executivo da União promoverá a consolidação das contas dos entes da Federação e a sua divulgação, de acordo com normas gerais editadas pelo órgão central de contabilidade da União. Entretanto, no que concerne à consolidação e divulgação das contas atinentes às transferências discricionárias dos entes federativos, percebe-se que o então plano de contas estabelecido não apresenta razoável detalhamento, haja vista mais de 50% de seu montante ser classificado como “outras transferências de convênios”.

### 1.3.2. Distribuição regional das transferências discricionárias aos Estados, ao DF e aos Municípios

73. Para verificar a distribuição de recursos de transferências discricionárias (da União para Estados e para Municípios e de Estados para Municípios), foram adotados dois critérios: (i) valores de transferências nominais em termos absolutos e (ii) valores de transferências nominais em termos per capita. Com a adoção do segundo critério, procurou-se mitigar as diferenças de tamanho entre os estados (incluindo o DF) e entre os municípios.

74. O gráfico a seguir apresenta as transferências discricionárias distribuídas por região em termos absolutos para estados, DF e municípios, de 2002 a 2014.

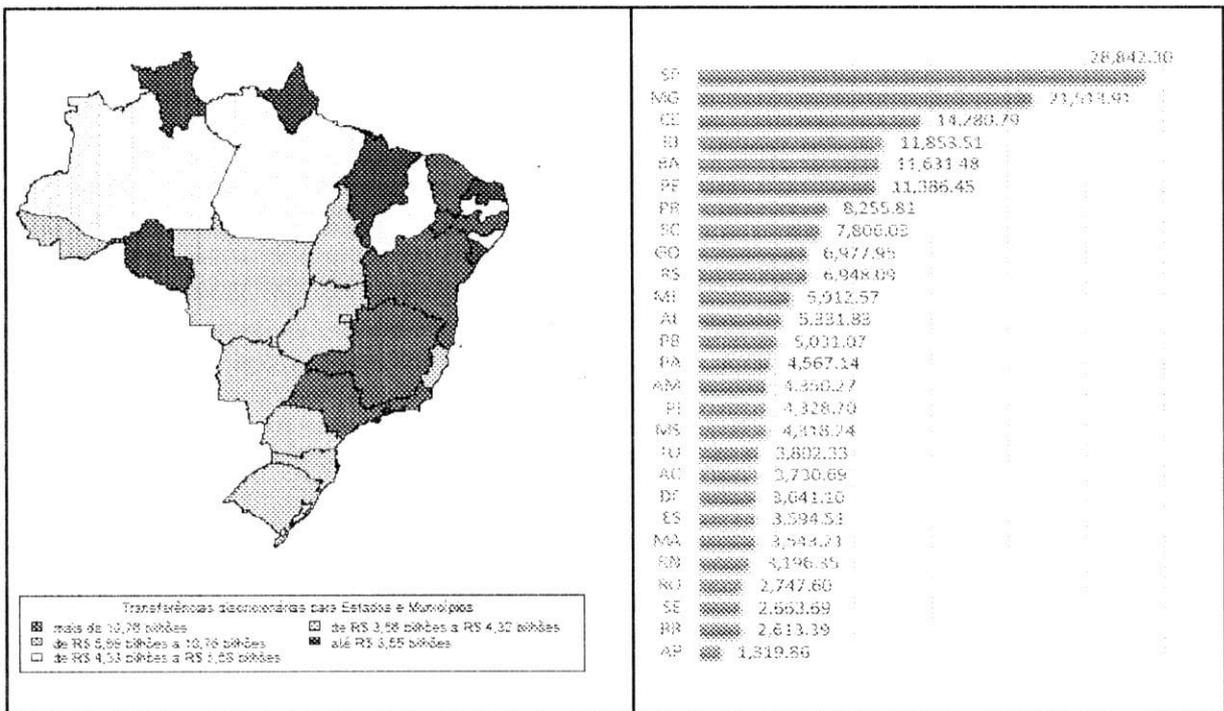
Gráfico 9 – Distribuição transferências discricionárias por região – 2002 a 2014



75. Verificou-se que a região Sudeste recebeu o maior montante de transferências discricionárias, seguida, respectivamente, pelas regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. A princípio, percebe-se uma forte relação entre as regiões que mais recebem recursos e a distribuição populacional no Brasil, haja vista, em 2014, as regiões que apresentaram maior quantitativo populacional estarem na seguinte ordem decrescente: Sudeste; Nordeste; Sul; Centro-oeste e Norte.

76. O próximo gráfico apresenta a distribuição dos recursos aos governos estaduais e locais, agrupados em seus respectivos estados, divididos em cinco faixas de valores, cada um com 20% dos estados.

<p>Mapa 2 – Transferências discricionárias para estados, DF e municípios – 2002 a 2014</p>	<p>Gráfico 10 – Transferências discricionárias para estados, DF e municípios (em R\$ milhões) – 2002 a 2014</p>
--	---



77.É possível perceber uma relação entre distribuição de recursos e aspectos demográficos, aparecendo com destaque os estados mais populosos, como São Paulo, Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro e Bahia. Dentre os municípios, é importante destacar a grande presença de capitais entre os que mais receberam transferências discricionárias. Na lista dos dez municípios mais beneficiados com transferências discricionárias estão: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, Curitiba, João Pessoa, sendo São Bernardo do Campo, Anápolis e Campinas, os municípios não qualificados como capital.

78.Buscando uma identificação mais clara sobre possível distorção na distribuição de recursos discricionários, foi elaborada uma curva ABC com o intuito de identificar quantos municípios receberam 80% dos valores dessas transferências. Com essa análise, é possível verificar eventual grau de concentração na distribuição dos recursos. Como resultado, verificou-se que 80% do montante de recursos discricionários transferidos no período foram recebidos por apenas 29% dos municípios, os quais representam aproximadamente 76% da população nacional. Esses resultados alinham-se à expectativa de que as transferências discricionárias estão relacionadas a critérios populacionais.

79.De acordo com a Constituição Federal, os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais devem ter, entre as suas funções, reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º). Dito isso, cabe destacar que as transferências discricionárias realizadas pela União aos demais entes federais compõem o orçamento fiscal federal, razão pela qual também devem buscar o referido objetivo.

80.Dessa forma, cabe realizar uma análise mais detida sobre o tema, a qual será efetivada ponderando seus montantes pela população de cada ente federativo (para o ano de 2014). Para chegar a um valor per capita de transferências discricionárias foi necessário, no caso dos recebimentos dos estados, dividir o volume de recursos em um ano pela população no mesmo ano. Quanto aos municípios, para agrupá-los em seus respectivos estados, foi necessário calcular a média de recebimento *per capita* municipal por estado. Com os valores *per capita* de estados, DF e municípios, apurou-se o valor total *per capita* de recebimento em cada estado. Já o valor *per capita* nacional foi calculado a partir da média dos valores *per capita* de cada estado, conforme tabela a seguir.

Tabela 6–Transferências discricionárias por estado e participação populacional – 2014

UF	Transferências (R\$ milhões)	População (milhares)	Per capita (R\$)	Transferências (A) %	População (B) %	(A – B) %
RO	337,08	1.748,53	387,62	1,47%	0,86%	0,61%
SC	970,64	6.727,15	374,64	4,22%	3,32%	0,90%
RR	155,39	496,94	369,71	0,68%	0,25%	0,43%
AC	230,7	790,1	336,89	1,00%	0,39%	0,61%
MT	547,8	3.224,36	279,19	2,38%	1,59%	0,79%
SP	4.227,18	44.035,30	274,65	18,39%	21,72%	-3,33%
AM	593,48	3.873,74	271,61	2,58%	1,91%	0,67%
MG	2.967,19	20.734,10	231,61	12,91%	10,23%	2,68%
AL	633,56	3.321,73	228,14	2,76%	1,64%	1,12%
CE	1.595,00	8.842,79	219,48	6,94%	4,36%	2,58%
TO	198,3	1.496,88	200,96	0,86%	0,74%	0,12%
RS	884,82	11.207,27	193,70	3,85%	5,53%	-1,68%
PI	462,87	3.194,72	188,12	2,01%	1,58%	0,43%
ES	403,51	3.885,05	186,59	1,76%	1,92%	-0,16%
PB	536,46	3.943,89	185,01	2,33%	1,95%	0,38%
DF	501,24	2.852,37	175,73	2,18%	1,41%	0,77%
MS	343,84	2.619,66	172,71	1,50%	1,29%	0,21%
SE	329,29	2.219,57	171,21	1,43%	1,09%	0,34%
PR	963,44	11.081,69	169,63	4,19%	5,47%	-1,28%
AP	85,51	750,91	165,79	0,37%	0,37%	0,00%
MA	577,41	6.850,88	163,99	2,51%	3,38%	-0,87%
GO	589,5	6.523,22	147,95	2,56%	3,22%	-0,66%
RJ	1.194,48	16.461,17	142,01	5,20%	8,12%	-2,92%
BA	1.746,27	15.126,37	141,02	7,60%	7,46%	0,14%
PE	1.161,01	9.277,73	137,02	5,05%	4,58%	0,47%
RN	326,47	3.408,51	119,02	1,42%	1,68%	-0,26%
PA	421,89	8.073,92	107,08	1,84%	3,98%	-2,14%
BRASIL	22.984,3	202.768,56	212,03	100%	100%	

81. A partir dos dados levantados, observa-se a existência de grandes variações de montantes entre esses valores per capita nacional (R\$ 216,69) e os de alguns estados. Essas diferenças podem ter ocorrido em virtude de a participação percentual dos montantes de transferências discricionárias recebidas por determinados estados (em relação ao montante total de transferências discricionárias) superarem a participação relativa de sua população em relação à população nacional.

82. Em face dessas distorções, cabe fazer menção às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária realizadas pelos congressistas. A Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional regulamenta o tema, estabelecendo, até 2014, que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante um valor total definido pelo parecer preliminar do relator, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato. A título ilustrativo, em 2014, cada parlamentar teve direito a uma cota de R\$ 14,7 milhões, conforme informado em boletim pelo sítio da Câmara dos Deputados.

83. As emendas realizadas no projeto da Lei Orçamentária Anual – LOA são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de

compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições, sendo, na maioria das vezes, direcionados para os entes ou entidades que representam.

84. A Constituição Federal, art. 45, determina que o número total de deputados federais, bem como a representação por estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se os ajustes necessários. Desse modo, a Lei Complementar 78/1993 estabelece que o número total de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, sendo que nenhum membro da federação terá menos de oito e mais de setenta deputados federais.

85. Desse modo, quando do estabelecimento dos referidos critérios pela lei complementar, estados com população relativamente pequena foram beneficiados com uma quantidade de representantes proporcionalmente superior ao que de fato teriam caso o critério populacional fosse adotado de forma absoluta. Nesse mesmo sentido, estados com população relativamente grande tiveram a quantidade de seus representantes minorada em relação ao critério populacional puro. Esse fato, por si só, já ensejaria grandes diferenças entre os valores per capita. Destaca-se que a União é responsável, na média, por transferir mais de 70% de todas as transferências discricionárias aos entes federados, sendo esse valor fortemente influenciado pelas emendas parlamentares. A título de exemplo, em 2014, as emendas parlamentares somaram R\$ 8,7 bilhões, quase 60% do total de transferências discricionárias da União, que somaram R\$ 14,8 bilhões.

86. Não obstante esse fator, a inexistência de obrigatoriedade, à época, de que as mencionadas emendas fossem de fato executadas, fazia com que elas dependessem da força política de seus representantes, o que também poderia ensejar distorções na distribuição desses recursos. Cabe relatar que, a partir de 2015, a Emenda à Constituição 86/2015 tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, o que pode ensejar uma redução dessas discrepâncias.

#### **1.4. Outras Transferências**

87. A LRF (art. 51) estabelece que o Poder Executivo da União promoverá a consolidação das contas dos entes da Federação, seguindo formato definido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que tem a competência de promover a edição de normas gerais para tanto (LRF, arts. 51 e 50, § 2o).

88. Desse modo, com o objetivo de uniformizar as práticas contábeis dos entes federativos, a STN publica regularmente o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que contém a estrutura de plano de contas a ser observada pela União, estados, DF e municípios, bem como pelo sistema utilizado para a realização da referida consolidação (Sistema Finanças do Brasil – Finbra).

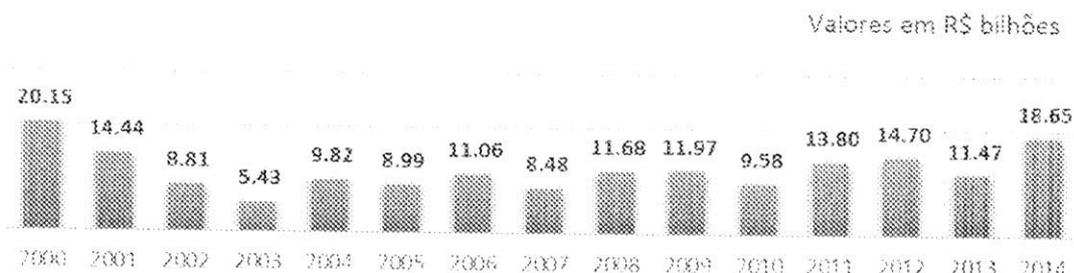
89. Nesse contexto, passa-se à análise do plano de contas do Finbra em vigor à época, cujas transferências interfederativas podem ser classificadas, de modo preponderante, em obrigatórias ou discricionárias. Apesar dessa classificação, restou um conjunto residual de contas que não puderam ser enquadradas em nenhum dos mencionados tipos, haja vista serem genéricas ou oriundas de entes não governamentais.

90. As contas genéricas são aquelas que não se pode identificar o grau de discricionariedade do ente governamental transferidor, como as contas “Outras Transferências da União” ou “Outras Transferências dos Estados”. Por sua vez, as contas oriundas de entes não governamentais representam as transferências de instituições privadas, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, aos entes subnacionais.

91. Em face do relatório, optou-se por classificar as referidas contas residuais sob o rótulo de “Outras Transferências”. Justifica-se tal classificação em função dos montantes envolvidos. Para o período analisado (2000 a 2014), essas contas apresentaram um montante médio anual de R\$ 11,9 bilhões e uma grande volatilidade no decorrer dos anos, conforme gráfico a seguir. A título ilustrativo, as transferências discricionárias, para o mesmo período, apresentaram um valor médio de R\$ 13,8

bilhões, montantes bem semelhantes. O que, por si só, já justificaria a necessidade de analisar as contas classificadas como “Outras Transferências”.

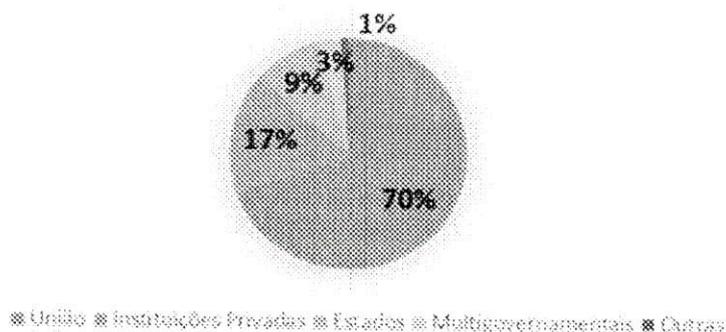
Gráfico 11 – Evolução de “Outras Transferências”



92. Entre os anos 2000 a 2003, em função de alterações no plano de contas contábeis do Setor Público, nota-se uma diminuição nos valores classificados como “Outras Transferências”. Esperava-se que essa diminuição continuasse no decorrer dos anos, de modo a agregar somente as transferências realizadas por entes não governamentais. Porém, nos anos seguintes, os valores voltaram a apresentar elevação.

93. No intuito de analisar a composição dessas transferências, destaca-se que, no ano de 2014, o maior montante desses recursos era proveniente da União (R\$12,9 bilhões), seguido pelas Instituições Privadas (R\$ 3,1 bilhões) e pelos Estados (R\$ 1,7 bilhões), conforme gráfico a seguir.

Gráfico 12 – Fontes de “Outras Transferências” em 2014



94. O elevado valor oriundo de entes governamentais em uma rubrica genérica (mais de R\$ 14 bilhões em 2014) pode sugerir que existem problemas na estrutura de contas definida pela STN, que talvez impeça a correta classificação dos valores, ou que os recursos não estejam sendo contabilizados pelos entes subnacionais nas rubricas específicas. De qualquer forma, a situação apresentada prejudica a transparência acerca da gestão fiscal dos entes federados, contrariando os preceitos estabelecidos no Capítulo IX da LRF.

95. No intuito de entender melhor o que está ensejando essa falta de transparência, optou-se por verificar os montantes declarados como “Outras Transferências” pelos estados (em conjunto com seus municípios) nos anos de 2013 e 2014.

Gráfico 13 – Distribuição de “Outras Transferências” por UF

Valores em R\$ bilhões



96. Nota-se um volume muito expressivo de recursos declarados por São Paulo no ano de 2014 (R\$ 9,6 bilhões). Montante que corresponde a 52% do total de “Outras Transferências” naquele ano. Em suma, pode-se inferir que o estado e os municípios de São Paulo podem apresentar uma certa peculiaridade em suas contas ou mesmo problemas em sua contabilização, o que ocasiona a classificação de transferências interfederativas recebidas em contas genéricas. Situação que reforça a necessidade de se avaliar a adequação do plano de contas adotado pelo Finbra.

97. Desse modo, recomendar-se-á à Secretaria do Tesouro Nacional que, caso ainda não tenha feito, promova alterações na coleta, registro e divulgação das informações atualmente classificadas como “outras transferências”, para que a contabilização desses recursos seja realizada de maneira transparente, com informações úteis e confiáveis para a tomada de decisão de forma mais segura e efetiva sobre o modelo de financiamento de estados, DF e municípios.

98. Por fim, espera-se que, com o acolhimento das propostas de encaminhamento do presente trabalho, os valores declarados em rubricas genéricas possam ser reduzidos ou até eliminados nos próximos exercícios, de forma que os montantes de transferências obrigatórias e discricionárias possam ser identificados com maior precisão.

### 1.5. Operações de crédito

99. Inicialmente, cabe caracterizar as operações de crédito como sendo o ato pelo qual as instituições financeiras repassam recursos captados dos agentes econômicos superavitários aos agentes econômicos deficitários. Nesse sentido, destaca-se que existe uma grande variedade de operações de crédito disponíveis, as quais se diferenciam em prazos, taxas, formas de pagamento e garantias.

100. De acordo com o BACEN, existem três modalidades de operações de crédito: a) empréstimos, que são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos; b) títulos descontados, que são as operações de desconto de títulos; e c) financiamentos, que são as operações realizadas com destinação específica, vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos (Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF).

101. A Lei de Responsabilidade Fiscal, para os fins de verificação de cumprimento de limites e condições de endividamento, conceitua operação de crédito como o “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (art. 29, III).

102. Para este trabalho, adotou-se como escopo todas as operações de crédito realizadas por instituições financeiras com pessoas físicas e jurídicas (inclusive as realizadas com a União, os estados, o DF e os municípios) que utilizaram recursos públicos (FGTS, FAT, FCO, recursos oriundos diretamente da STN, dentre outros) como funding (origem do recurso captado pelo agente financeiro). A nomenclatura “operações de crédito” será utilizada de forma simplificada para

denominar tais repasses, os quais, para todo o período em análise (2000 a 2014), foram realizados quase por completo por bancos públicos (cerca de 98%).

103. Informa-se que os citados bancos públicos objeto deste trabalho são o BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, os quais apresentam como acionista majoritário a União, que é responsável por aportar recursos nessas instituições para serem utilizados como *funding* em suas operações, de modo a possibilitar: i) o desenvolvimento de suas típicas atividades financeiras e; ii) o financiamento de políticas governamentais em diversos setores econômicos (habitação, infraestrutura, saneamento e outros).

104. Na formação das taxas de juros que as instituições financeiras cobram em suas operações de crédito, cabe frisar o custo médio do *funding* e o conjunto das taxas de referência e das taxas de juros praticadas pelo mercado.

105. O custo-base das taxas de captação dos *fundings* que utilizam recursos públicos são reconhecidos por serem, no geral, subsidiados, ocasionando taxas remuneratórias menores que as de referência praticadas pelo mercado. A título ilustrativo, as taxas efetivas de juros praticadas no crédito rural que utilizam recursos públicos devem girar em torno de 6,75% a.a., de acordo com a Resolução CMN 3.475/2007. Para fins de comparação, serão utilizadas as taxas de juros dos créditos direcionados – que são aqueles destinados a determinados setores ou atividades, realizados com recursos regulados em lei ou normativos –, haja vista sua característica de terem as menores taxas de mercado. A taxa média do crédito direcionado divulgada na Nota para a Imprensa do Banco Central do Brasil, em 27/7/2016, foi de 11,7% a.a.

106. Ante o destacado no parágrafo anterior, percebe-se o quão baixa, em relação àquela praticada no mercado, a taxa de juros de determinadas operações de crédito pode ser pactuada. Isso reforça a necessidade de se realizar o presente trabalho, já que a diferença de taxas é fruto, muitas vezes, de subsídios.

107. Importante destacar também a relevância dessa fonte de financiamento para o fomento da atividade econômica nos entes subnacionais. Comparando o montante de operações de crédito analisadas com outros tipos de repasses, as operações participaram com 40% do total de recursos repassados para aplicação em estados, no DF e nos municípios em 2014. Nesse ano, o fluxo de operações concedidas somou R\$ 300,85 bilhões.

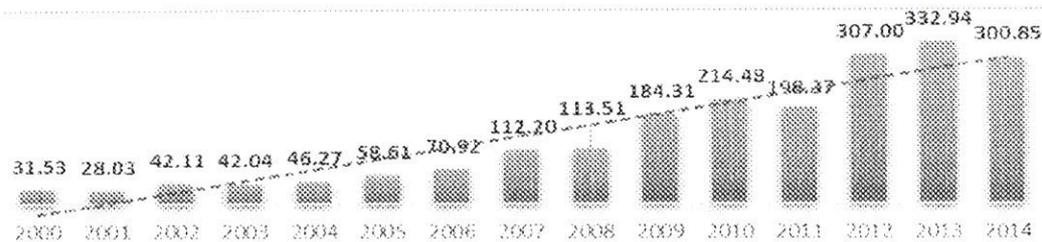
108. A seguir, serão descritos os montantes, a evolução temporal e a distribuição geográfica das operações de crédito.

#### **1.5.1. Visão geral da evolução e da composição das operações de crédito**

109. De 2000 a 2014, verificou-se uma tendência crescente nas operações de crédito realizadas com recursos públicos, sendo movimentados R\$ 2,08 trilhões (média anual de R\$ 138,87 bilhões). Por meio do gráfico a seguir, a partir de valores nominais, é possível verificar a tendência crescente dessas transferências ao longo do período analisado. Observou-se um crescimento de 854%, percentual bem superior ao verificado para a inflação do período (IPCA de 2000 a 2014 foi de 141%).

Gráfico 14 – Evolução de operações de crédito

Valores em bilhões de reais



110. A crise do subprime (crise do mercado de hipotecas estadunidense) começou a ocasionar repercussão sobre a economia norte americana e depois sobre a economia mundial, a partir de 2008. Em função disso, o governo brasileiro, ao longo da crise, adotou políticas econômicas anticíclicas no intuito de atenuar o impacto sobre determinados setores, cabendo destacar: i) redução do compulsório bancário; ii) cortes da taxa de juros básica; e iii) aumento da oferta de crédito pelos bancos públicos (em regra, tendo como funding recursos públicos).

111. Avaliando a evolução, em termos nominais, dos montantes de operação de crédito, percebe-se o crescimento de sua importância, principalmente, a partir de 2009. A título exemplificativo, antes de 2009, o Tesouro Nacional financiava, em média, apenas R\$ 2,2 bilhões das operações de crédito realizadas com recursos públicos (3,9% do total). A partir daquele ano, a STN aumentou expressivamente seu financiamento. Em 2009, o montante foi de R\$ 62 bilhões (35,9% do total), mais de 35 vezes o valor de 2008, e em 2013, ano de maior valor, alcançou R\$ 110 bilhões (36,4% do total).

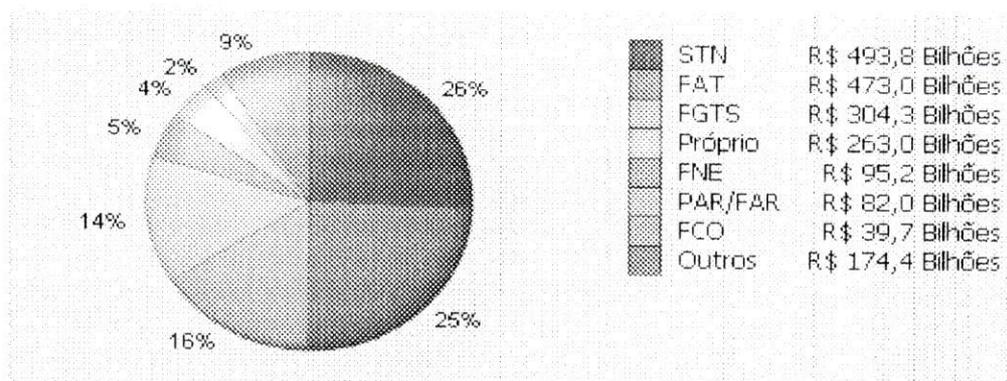
112. Em função desse grande crescimento a partir do ano de 2009, as operações de crédito passaram a representar, em média, o equivalente a 40% do montante de recursos disponibilizados para aplicação nos estados, no DF e nos municípios. Situação que pode ensejar o desenvolvimento de dependência de recursos oriundos de operações de crédito com taxa, no geral, subsidiadas e que tem a União como principal financiador.

113. Vale ressaltar que os atos e contratos decorrentes da política de ampliação do papel dos bancos públicos na oferta de crédito têm sido fiscalizados pelo TCU, conforme destacado no capítulo 4 deste relatório. Destacam-se os Acórdãos 825/2015 e 3297/2015, ambos do Plenário, que consideraram irregulares as operações de crédito entre bancos estatais e o Governo Federal, este na condição de beneficiário do empréstimo.

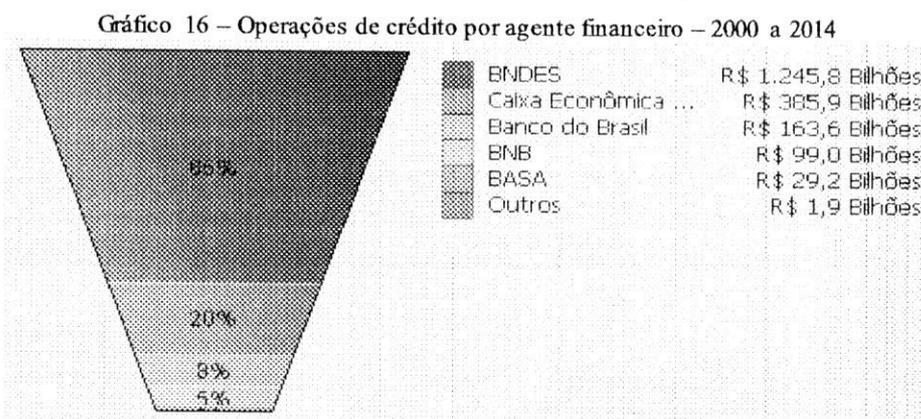
114. Há pelo menos duas perspectivas relevantes para a análise das operações de crédito: a origem do recurso e o agente financeiro responsável pela operação. Foram analisadas 34 origens, todas operacionalizadas por 23 agentes financeiros (instituições financeiras), tanto públicos, quanto privados.

115. Quanto à participação de cada origem, observou-se o importante papel que a União tem como financiador, haja vista 80% dos recursos analisados serem originárias de recursos do Tesouro Nacional, dos próprios bancos públicos (tem a União como acionista majoritário) e contribuições do FAT e do FGTS, ambas regulamentadas e garantidas pela União, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 15 – Participação das principais origens de recursos públicos para operações de crédito – 2000 a 2014



116. Quanto à participação de cada agente financeiro no total de operações de crédito analisadas, observou-se que somente as intermediadas pelo BNDES representaram 65% do total. Adicionando a estas as operações intermediadas pela Caixa Econômica Federal, essa participação alcança 85%, conforme gráfico a seguir. As operações restantes estão espalhadas entre outros 21 agentes financeiros, como BB, BNB, BASA, Itaú, Bradesco, Santander, BRB, dentre outros.



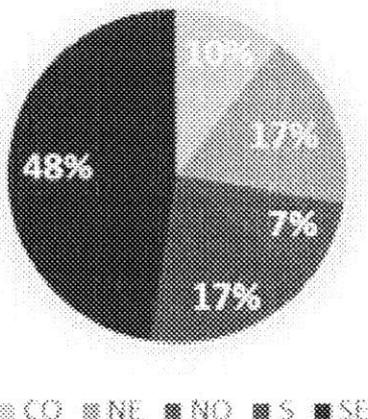
117. A importância do BNDES como agente financeiro de recursos de origem pública é reforçada com a política anticíclica do governo federal ocorrida a partir de 2009, que utilizou como funding recursos do Tesouro Nacional. Nesse sentido, cabe informar que 94,3% desses recursos da STN foram direcionados para o BNDES. O restante foi direcionado a CEF (3,5%), BB (2%), BNB (0,21%) e BASA (0,02%).

### 1.5.2. Distribuição regional dos recursos de operações de crédito

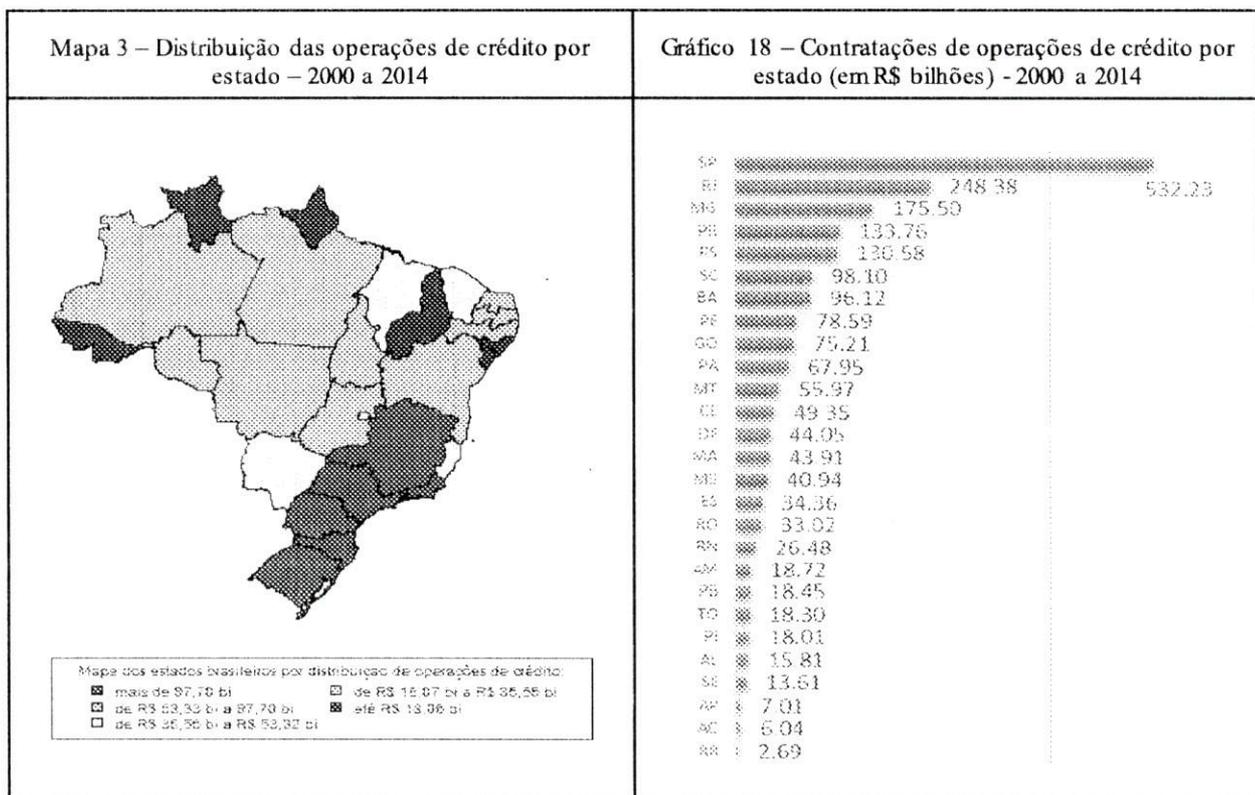
118. Para analisar a distribuição geográfica de recursos de operações de crédito que têm como origem recursos públicos, foram adotados dois critérios: (i) valores de operações em termos absolutos e (ii) valores dessas operações em termos per capita.

119. No período analisado (2000 a 2014), a região Sudeste foi a que mais recebeu recursos (47,5%), sendo seguida pelo Sul (17,4%), Nordeste (17,3%), Centro-oeste (10,4%) e Norte (7,4%), conforme gráfico a seguir. Destaca-se a forte relação percebida entre o volume de operações e o grau de desenvolvimento da região. De acordo com a pesquisa Contas Regionais do Brasil 2012, divulgada pelo IBGE, as regiões com a maior participação no PIB brasileiro foram: Sudeste (55,2%), Sul (16,2%), Nordeste (13,6%), Centro-Oeste (9,8%) e Norte (5,3%).

Gráfico 17 – Operações de crédito por regiões – 2000 a 2014



120. Detalhando-se as participações na contratação de operações de crédito por estado (2000 a 2014), verifica-se que foi em São Paulo onde mais se realizou essas transações, totalizando R\$ 532 bilhões, conforme gráfico a seguir. Esse valor representa mais do que o dobro do segundo colocado, Rio de Janeiro, que totalizou R\$ 248 bilhões. Observa-se uma alta concentração das operações de crédito em estados mais desenvolvidos, com maiores parques industriais e mercados consumidores fortes, como SP, RJ e MG.



121. Em nível municipal, Rio de Janeiro, São Paulo, São José dos Campos, “Brasília”, Belo Horizonte, São Bernardo do Campo, Porto Velho, Curitiba, Ipojuca e Salvador foram as dez cidades onde mais se firmou operações de crédito oriundas das fontes de recursos analisadas. Merecem destaque as três cidades não capitais na referida lista.

122. De modo a entender melhor a distribuição dos recursos oriundos das operações de crédito em comento, utilizou-se a metodologia da Curva ABC no período de 2000 a 2014. Como resultado, observou-se que 80% dos repasses foram realizados para 491 municípios; menos de 9% dos entes analisados. Entretanto, destaca-se que esses municípios foram responsáveis por 76% do PIB nacional em 2013 (último ano de dados disponíveis pelo IBGE), o que reforça a observação de que as operações de crédito estão fortemente relacionadas ao grau de desenvolvimento econômico e industrial do ente. Além disso, 63% desses municípios estão localizados nas regiões Sul e Sudeste, que notadamente são as que contam com maior parque fabril.

123. Em outra análise, verificou-se a relação entre as operações em comento e critérios populacionais, utilizando o ano de 2014 como parâmetro. No referido ano, caso as operações de crédito respeitassem exclusivamente critérios populacionais, o valor per capita nacional desses recursos seria de R\$ 1.349,87. Contudo, foi percebida a existência de grandes variações de montantes entre esses valores per capita nacional e os de alguns estados (agrupando seus municípios), conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 7– Operações de crédito por estado e participação populacional – 2014

UF	Transferências (R\$ bilhões)	População (milhares)	Per capita (R\$)	Transferências (A) %	População (B) %	(A – B) %
AP	0,72	750,91	4.841,70	0,26%	0,37%	-0,11%
MT	8,40	3.224,36	2.910,10	3,07%	1,59%	1,48%
MS	5,45	2,619,66	2.124,37	1,99%	1,29%	0,70%
PR	23,53	11.081,69	2.112,73	8,60%	5,47%	3,13%
RS	17,21	11.207,27	1.822,73	6,29%	5,53%	0,76%
GO	13,87	6.523,22	1.771,95	5,07%	3,22%	1,85%
SC	12,58	6.727,15	1.647,99	4,60%	3,32%	1,28%
TO	2,39	1.495,35	1.620,36	0,87%	0,74%	0,13%
DF	4,41	2.852,37	1.546,35	1,61%	1,41%	0,20%
SE	2,72	2.219,57	1.331,23	0,99%	1,09%	-0,10%
RO	2,30	1.748,53	1.321,94	0,84%	0,86%	-0,02%
RJ	33,32	16.461,17	1.073,39	12,18%	8,12%	4,06%
PI	3,21	3.194,72	1.051,25	1,17%	1,58%	-0,41%
PA	7,34	8.089,54	1.017,43	2,68%	3,99%	-1,31%
SP	64,14	44.035,30	934,03	23,44%	21,72%	1,72%
ES	3,53	3.885,05	729,16	1,29%	1,92%	-0,63%
RN	3,49	3.408,51	711,62	1,27%	1,68%	-0,41%
PE	9,99	9.277,73	646,47	3,65%	4,58%	-0,93%
MG	22,57	20.694,59	585,76	8,25%	10,21%	-1,96%
CE	8,00	8.842,79	563,83	2,92%	4,36%	-1,44%
AC	0,61	790,1	537,63	0,22%	0,39%	-0,17%
MA	4,30	6.850,88	522,53	1,57%	3,38%	-1,81%
BA	12,24	15.126,37	470,62	4,47%	7,46%	-2,99%
AL	1,98	3.321,73	424,75	0,72%	1,64%	-0,92%
PB	3,31	3.943,89	306,15	1,21%	1,95%	-0,74%
RR	0,28	487,63	217,94	0,10%	0,24%	-0,14%
AM	1,78	3.873,74	151,36	0,65%	1,91%	-1,26%
BR	273,66	202.733,82	1.349,87	100%	100%	

124. Analisando os volumes de operações de crédito ponderados pela população no ano de 2014, é possível perceber, dentre os mais beneficiados, a presença de estados do Norte, Centro Oeste e Sul, alterando, de certa maneira, a concentração verificada na análise realizada em termos absolutos. Dentre os municípios, é importante destacar a ausência de capitais entre os que mais receberam operações de crédito per capita. Na lista de dez mais beneficiados, aparecem Aguiarnópolis (TO), Pinhal da Serra (RS), Ipojuca (PE), Parazinho (RN), Barro Alto (GO), Ferreira Gomes (AP), Fortaleza de Minas (MG), Ortigueira (PR), Brejo Alegre (SP) e São João da Barra (RJ).

125. A título ilustrativo, cabe citar o caso do Estado do Amapá, o qual apresentou o maior valor de operações de crédito per capita no ano de 2014. Após uma análise expedita, verificou-se que isso decorreu de financiamento realizado, no ano de 2014, pelo BNDES no montante de R\$ 470,6 milhões para a construção da Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes, localizada no Município de Ferreira Gomes. Como a população desse Município, no ano de 2014, era inferior a 7.000 habitantes, o seu valor per capita de operação de crédito foi bastante elevado (cerca de R\$ 75.000,00). Não obstante esse fato, o Estado do Amapá conta com apenas dezesseis municípios. Assim, se nenhum outro município desse Estado recebesse, no ano de 2014, recursos oriundos de operações de crédito com recursos públicos, o valor per capita do Estado já seria de mais de R\$ 4.500,00. Em suma, esse Estado já apresentaria o maior valor do País, em razão da realização de apenas um projeto de montante elevado.

126. Em face da análise realizada, percebe-se que a comparação entre esses valores pode ser extremamente influenciada por projetos específicos e de grande vulto, o que deve ser analisado caso a caso em análises mais robustas acerca do tema.

#### **1.6. Riscos identificados, comentários dos gestores e recomendações**

127. O objetivo deste capítulo é identificar e avaliar montantes, evolução no tempo e distribuição territorial das fontes de recursos utilizadas pelos entes subnacionais que são transferidas de outras esferas da federação, principalmente pelo Governo Federal.

128. A partir da coleta e da análise dos dados, constatou-se um alto risco de distorção dos dados das finanças dos entes federativos. Foram identificadas limitações de abrangência e de confiabilidade na principal base de dados para análises sobre as finanças federativas.

129. Atualmente, o Finbra é resultado da coleta e tratamento de dados realizados por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, com avanços significativos em relação ao status quo. Algumas das limitações observadas estão sendo tratadas na implementação do Siconfi. Cabe ressaltar que há fiscalização específica abordando a qualidade das informações contábeis de entes federados para fins de cumprimento do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (TC 017.311/2016-0).

130. Os quadros abaixo listam as evidências que corroboram essas conclusões, bem como os encaminhamentos propostos como contribuição para mitigar os riscos identificados. Além disso, o TCU solicitou que diversos órgãos (BB, Caixa, Basa, BNB, BNDES, Ministério da Integração Nacional, Casa Civil, IPEA, Ministério da Fazenda, CGU, Sudeco, Sudene e Sudam) apresentassem considerações sobre o presente relatório, as quais também serão apresentadas.

#### **Evidências**

- 1. Preenchimento das informações do Sistema Finbra é auto declaratório e não submetido à validação pela STN;**
- 2. Aproximadamente 10% dos municípios não preenchem o Finbra, impedindo uma análise universal da situação do federalismo fiscal no Brasil;**
- 3. Verificação de inconsistências nas bases de dados utilizadas, entre elas: operações de crédito negativas, receita com valor negativo;**

### Evidências

4. Fragilidade na padronização do preenchimento dos sistemas de finanças do Governo Federal;
5. Fragilidade na regionalização da execução da despesa da União (aplicações diretas);
6. Média anual de R\$ 12 bilhões de recursos transferidos entre entes federativos classificados e em contas com designação genérica;
7. Ausência de publicação de informações fiscais dos estados, anteriores a 2013, em sítios eletrônicos federais;
8. Os bancos públicos, em regra, não registram a localidade dos projetos financiados com recursos públicos, apenas a do tomador da operação;
9. Não apresentação, pelo Banco do Brasil, de informação de operações de crédito realizadas com recursos públicos anteriores ao ano de 2006.

131. Diante das constatações apresentadas, os bancos públicos federais informaram que já registram as localidades dos projetos a serem financiados por suas operações de crédito. Entretanto, no decorrer da execução dos trabalhos de auditoria não se verificou isso. O próprio Ipea informou que, quando da elaboração de uma nota técnica interna de 2013, percebeu que determinadas operações de crédito de bancos públicos não prestavam uma análise regional direta.

132. Em seus esclarecimentos, o Ipea destacou que a execução financeira do Governo Federal apresenta problemas, conforme verificado por esta equipe do Tribunal. Entre outras considerações, relata que devem persistir os esforços para obter das instituições e ministérios a regionalização de variáveis de gasto e transferências a entes federativos, no intuito de melhorar o acompanhamento sobre sua aplicação e seus resultados. Além disso, frisou que, embora concorde que o Finbra apresenta deficiências, vem participando dos esforços, em conjunto com a STN, para que ele venha a ser aperfeiçoado.

### Proposta de encaminhamento

No intuito de aumentar a transparência e a credibilidade das informações sobre as finanças dos entes federados, cabe recomendar:

- a) à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central de contabilidade e administração financeira: i) elabore mecanismos mais efetivos de regionalização do gasto público em seus sistemas de informação; ii) implemente atividades de integração e validação de dados recebidos por estados, DF e municípios; e iii) promova alterações no processo de registro e de divulgação de informações do Siconfi/Finbra relativas às contas com designação genérica;
- b) à Casa Civil, para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda, avalie possíveis instrumentos de regulação ou propostas legislativas capazes de incentivar a apresentação de informações contábeis e fiscais pelos entes federados e de sancionar aqueles que as sonegem ou as omitam;
- c) ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Nordeste, ao Banco da Amazônia e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que registrem em seus sistemas a localidade da aplicação das operações de crédito com recursos públicos.

## 2. Sustentabilidade fiscal e orçamentária dos estados, do DF e dos municípios

### 2.1. Aspectos iniciais

133. A Constituição de 1988 atribuiu à União a maior parcela de tributos a serem arrecadados, cabendo a esse Ente repassar parte de sua arrecadação aos estados, ao DF e aos municípios para que possam fazer frente às suas obrigações constitucionais. Essa opção por centralizar a arrecadação de importantes tributos na União, pode provocar dependência dos entes subnacionais por recursos alheios à sua ingerência administrativa, vinculando-os à atividade arrecadatória federal.

134. Essa relação de dependência não acarreta riscos apenas para o ente receptor, que perde governança sobre receitas, mas também ao repassador, que pode vir a se inserir em uma situação de corresponsável por socorrer o ente receptor em situações de dificuldade financeira.

135. Nesse sentido, o presente capítulo tem três objetivos: 1) avaliar o grau de dependência dos entes subnacionais a fontes externas de financiamento; 2) analisar a situação fiscal de estados, do DF e dos municípios; e 3) identificar riscos para a União em decorrência do atual modelo federativo de repartição e utilização de recursos públicos.

136. No intuito de cumprir cada um dos três objetivos referidos para o período de 2000 a 2014, o capítulo está estruturado nos seguintes tópicos: i) metodologia de avaliação de riscos; ii) avaliação do grau de dependência; iii) avaliação da situação orçamentária e fiscal; iv) matriz de risco dos entes subnacionais e v) riscos e recomendações.

### 2.2. Metodologia de avaliação de riscos

137. O cumprimento dos objetivos relatados no item anterior será realizado a partir da elaboração e análise de alguns indicadores orçamentários, fiscais e de dependência.

138. Os indicadores foram elaborados tendo como referências, dentre outras: i) Portaria Ministério da Fazenda 306, de 10/09/2012 (define critérios e metodologia de análise da capacidade de pagamento para a concessão de aval e garantia de entes subnacionais no âmbito do Ministério da Fazenda); ii) modelo de classificação de municípios “Sistema Firjan” (<http://www.firjan.com.br/ifdm/>); iii) estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

139. A principal fonte de dados utilizada para a montagem dos indicadores foi o Sistema Fimbra, o qual traz informações oficiais sobre a execução orçamentária dos municípios brasileiros. Para estados (incluindo o DF), utilizou-se informações encaminhadas pela STN. Além dessas fontes, foram extraídas informações dos Relatórios de Gestão Fiscal de estados e municípios, encaminhados pela Caixa Econômica Federal.

140. Como em qualquer aplicação estatística, o presente trabalho teve algumas limitações naturais, sendo merecedoras de destaque as seguintes: (i) as informações contidas no Fimbra são de natureza auto declaratória, cuja qualidade não é atestada pela STN; (ii) a base de dados não contém todos os municípios em função da descontinuidade no fornecimento de informações financeiras encaminhadas à STN pelos entes subnacionais; (iii) os dados de alguns municípios apresentaram problemas de preenchimento e envio (como: dados zerados, negativos ou mesmo inconsistentes).

141. No entanto, essas limitações não impediram a montagem dos indicadores, tendo em vista que, mesmo com o tratamento realizado para as referidas limitações, ainda foi possível trabalhar com um volume expressivo de dados.

142. A seguir serão apresentadas as principais informações sobre os indicadores utilizados. O detalhamento desses indicadores está descrito no documento Aspectos Metodológicos, que integra este processo.

### 2.3. Indicador de Dependência

**1) Participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis:**

**Descrição:** Mede a participação dos recursos de geração própria sobre o total de recursos disponíveis ao ente. Indicador elaborado a partir de metodologia de classificação adotada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) para gestão fiscal e de estudos realizados pela OCDE.

**Indicador** = Receita geração própria (RGP) / Receita Orçamentária.

143. Quanto à abordagem metodológica adotada para o indicador de dependência, não se considerou a propriedade da receita e sim a possibilidade de gestão do ente sobre o seu processo arrecadatório. Dessa maneira, embora as transferências constitucionais/legais sejam consideradas receitas próprias dos entes que as recebem, essas fontes de recursos não foram classificadas como receitas de geração própria e sim como transferências interfederativas. Além disso, em que pese as receitas de capital operações de crédito também serem consideradas receitas próprias, elas não foram classificadas como receitas de geração própria, haja vista não estarem vinculadas ao poder arrecadatório do ente.

144. Ademais, por inexistir uma metodologia oficial para o cálculo desse indicador, considerou-se uma extensa quantidade de estudos e análises sobre relações federativas. Nesse sentido, enfatiza-se que a OCDE vem realizando estudos semelhantes para monitorar o grau de dependência de entes subnacionais em diversos países.

### 2.4. Indicadores Fiscais e Orçamentários – baseados na Portaria MF 306/2012

**1) Capacidade de geração de poupança própria**

**Descrição:** Mede a parcela disponível da receita corrente após a cobertura das despesas correntes. Quanto maior o indicador, maior a capacidade de financiar investimentos.

**Indicador** = (Receitas Correntes - Deduções - Despesas Correntes) / (Receitas Correntes - Deduções).

**Peso:** 4

**2) Despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente**

**Descrição:** Mede a parcela da receita corrente que é utilizada com gastos com pessoal e encargos sociais. Quanto maior o indicador, menor é a discricionariedade do ente quanto aos seus recursos, tendo em vista o engessamento trazido por altos níveis de comprometimento de receitas com pessoal. Indicador elaborado tendo como base o indicador “Despesa com pessoal e encargos social na receita corrente líquida”, adaptado em função da inexistência de dados referentes à receita corrente líquida para todos os anos, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a receita corrente.

**Indicador** = (Pessoal e Encargos Sociais) / (Receita Corrente - Deduções)

**Peso:** 7

**3) Participação dos investimentos na despesa total**

**Descrição:** Mede a parcela das despesas orçamentárias despendida com despesas de investimento. Considerou-se “despesa total” como “despesa orçamentária”.

**Indicador** = (Investimentos aplicações diretas) / (Despesa Orçamentária)

**Peso:** 3

**4) Receitas tributárias nas despesas de custeio**

**Descrição:** Mede a capacidade de receitas tributárias custearem despesas com pessoal e encargos sociais, bem como outras despesas correntes. Para esse indicador, resultados diminutos indicam que a principal receita dos entes, a receita tributária, não é suficiente para suprir seus gastos de custeio, dando indícios de dependência quanto a recursos interfederativos. Considerou-se como despesas de custeio as “despesas com pessoal e encargos sociais” e “outras despesas correntes (aplicação direta).

**Indicador** = (Receita Tributária - Deduções) / (Despesa com pessoal e encargos sociais + Outras despesas correntes aplicação direta).

**Peso:** 1

**5) Serviço da dívida na receita corrente**

**Descrição:** Mede o quanto da receita orçamentária está comprometida com pagamento dos serviços que decorrem do endividamento (juros, encargos e amortizações). Indicador elaborado tendo como base o indicador “serviço da dívida na receita corrente líquida”, adaptado em função da inexistência de dados referentes à receita corrente líquida para todos os anos, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a receita corrente.

**Indicador** = (Juros e encargos + Amortização) / (Receita Corrente - Deduções).

**Peso:** 9

**6) Endividamento**

**Descrição:** Mede a relação entre a dívida consolidada líquida com a receita corrente líquida, nos termos do Capítulo VII da LRF. Indicador elaborado tendo como base os critérios e a metodologia estabelecidos pela Portaria MF 306/2012. Indicador adaptado em função da inexistência de dados referentes à Dívida Pública Consolidada, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a Dívida Consolidada Líquida. Informação extraída do Relatório de Gestão Fiscal -RGF, o qual apresenta informação somente a partir de 2006.

**Indicador** = (Dívida Consolidada Líquida) / (Receita Corrente Líquida).

**Peso:** 10

**7) Resultado Primário servindo à dívida**

**Descrição:** Mede a relação entre o resultado primário e os serviços da dívida (juros e amortizações). Esse indicador evidencia a capacidade do ente em gerar recursos em montante suficiente para arcar com os gastos relacionados à gestão de sua dívida. Dessa maneira, quanto maior o indicador, mais recursos o ente dispõe para pagar suas dívidas.

**Indicador** = (Resultado Primário) / (Juros e encargos + Amortização).

**Peso:** 8

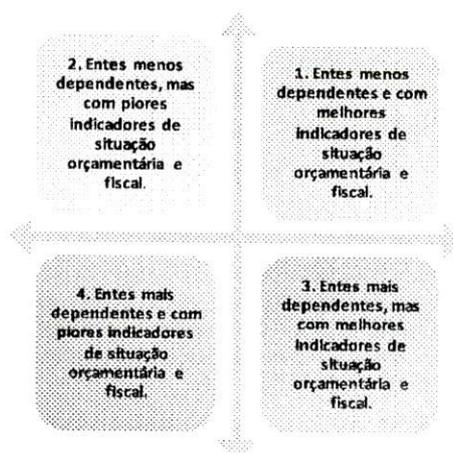
145. Informa-se que todos os indicadores fiscais e orçamentários foram baseados na Portaria Ministério da Fazenda N° 306, de 10 de setembro de 2012. Entretanto, em face da inexistência de dados confiáveis, optou-se por não utilizar o indicador “participação das contribuições e remunerações do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS nas despesas previdenciárias”. Além disso, por não ser possível aferir dados confiáveis de dívida pública para os municípios, optou-se por não utilizar o indicador “endividamento” nas análises desses entes.

146. Por fim, os indicadores serão agrupados de modo a possibilitar a classificação dos entes subnacionais de acordo com a sua situação fiscal e orçamentária. Para tanto, será construído o índice de situação fiscal e orçamentária, tomando como base os pesos estabelecidos na metodologia da referida portaria.

## 2.5. Matriz de Risco dos Entes Subnacionais

A construção dos indicadores supramencionados possibilitou o enquadramento dos entes subnacionais em quatro categorias, esquematizadas na figura a seguir:

Figura 1 – Matriz de risco fiscal, orçamentário e de dependência dos entes subnacionais



147. Os entes classificados na categoria 4 são os que mais impõem riscos à União, já que são os mais dependentes e com piores indicadores de situação orçamentária e fiscal. Por outro lado, os entes da categoria 1 são os menos dependentes e com melhores indicadores orçamentários e fiscais, sendo, portanto, os que representam menores riscos ao Ente Nacional. As outras categorias são intermediárias, mas ainda representando risco de terem que recorrer ao Ente Nacional.

148. Enfatiza-se que se buscou desenvolver uma metodologia de avaliação da trajetória fiscal, orçamentária e de dependência dos estados, do DF e dos municípios que servisse de benchmark para análises sobre os riscos à União referentes à gestão financeira dos entes subnacionais. Dessa forma, a classificação proposta procurou identificar riscos à União de forma regionalizada, possibilitando a realização de análises mais robustas sobre a temática em tela.

149. Nos tópicos a seguir serão feitas as análises por grau de dependência, por situação fiscal e orçamentária e pelo cruzamento dessas duas classificações, a matriz de riscos dos entes subnacionais.

## 2.6. Avaliação do grau de dependência

150. Os entes subnacionais devem possuir autonomia financeira suficiente para fazer frente aos desafios impostos pelo atual ordenamento jurídico o qual prevê uma série de obrigações de prestação de serviços públicos por estados e municípios.

151. Contudo, apenas dotar estados, DF e municípios de montantes de recursos não é suficiente, é preciso oferecer poder de gestão sobre as fontes desses recursos. Essa autonomia favoreceria o pacto federativo, uma vez que estimularia a busca por soluções financeiras múltiplas em momentos de crise, além de mitigar riscos de contaminação recíproca que relações dependentes provocam nos sistemas federativos.

152. A discussão sobre o nível de descentralização de receitas e despesas não é trivial e deve envolver análises referentes às peculiaridades de cada país. De acordo com estudo da OCDE, em 2014, governos subnacionais eram responsáveis, em média, por 33% dos gastos públicos, embora tivessem apenas 19% da capacidade de geração de receitas.

153. Além disso, o mesmo estudo conclui que, em nenhum dos países pesquisados (o Brasil não estava entre eles), a descentralização de receita para os entes subnacionais é superior à de despesa. Contudo, embora essa realidade persista, muitos países começaram a diminuir a referida disparidade, principalmente no período de 1995 a 2013.

154. No Brasil, em geral, os entes subnacionais possuem elevado grau de dependência a fontes externas de financiamento. Essas fontes corresponderam, em média no período analisado (2000 a 2014), a 55% do total de recursos avaliados (transferências, arrecadação e operações de crédito).

155. Estados possuem uma maior autonomia em relação a recursos externos. Esses entes possuem, em média no referido período, 42% de recursos oriundos de fontes externas, enquanto nos

municípios, esse percentual é de 88% (ou seja, os municípios apresentaram apenas 12% de capacidade de geração de receitas). Essa diferença no poder de geração de receita entre estados, DF e municípios pode ser explicada pelo fato de os primeiros apresentarem maior potencial de arrecadação, conforme previsão constitucional. Em 2014, foram arrecadados R\$ 394,6 bilhões em receitas de tributos por estados, enquanto todos os municípios arrecadaram R\$ 99,3 bilhões em tributos.

156. Dentre os tipos de fontes de repasses, as transferências obrigatórias são as principais. Alcançam, em média, o percentual de 47% dos recursos avaliados.

157. Quanto à origem, a União responde por grande parte dos repasses, com participação, em média, de 35% daqueles recursos. Enquanto aos estados, a União repassa aproximadamente 31%, aos municípios esse repasse é de 51%.

158. Com o objetivo de detalhar os riscos envolvidos no alto nível de dependência dos entes subnacionais, serão analisados a seguir os percentuais de dependência em três níveis: por região, por estado e por município.

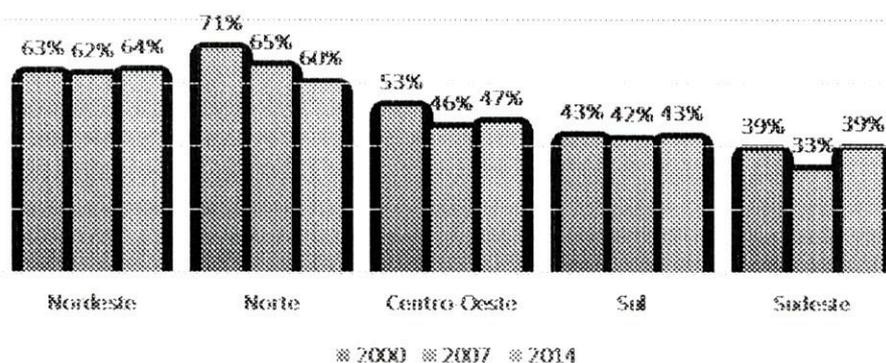
### 2.6.1. Nível de dependência por estado

159. No período analisado (2000 a 2014), em média, 42% da receita orçamentária dos estados (incluindo o DF) foram oriundos de fontes externas, sendo as transferências obrigatórias seu principal representante (em média, corresponde a 34% das receitas orçamentárias).

160. Em 2014, embora a média geral de participação de fontes externas em relação à receita orçamentária tenha sido inferior a 50%, cerca de 40% dos estados arrecadaram menos de 50% do total de suas receitas (AP, AC, RR, TO, MA, AL, PI, PB, SE, CE e DF).

161. Nesse sentido, avaliando-se a evolução do nível de dependência por região, percebe-se que as regiões Nordeste e Norte são as que apresentam maior participação de transferências nos montantes de suas receitas orçamentárias. Essas regiões apresentaram 60% e 64% de recursos oriundos de fontes externas em 2014, respectivamente, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 19 – Evolução da dependência de entes subnacionais por região



162. Em termos de evolução, a participação média de recursos de transferências e operações de crédito aos governos estaduais foi reduzida de 44%, em 2000, para 42%, em 2014. A situação detalhada dos estados e do DF pode ser percebida no gráfico a seguir:

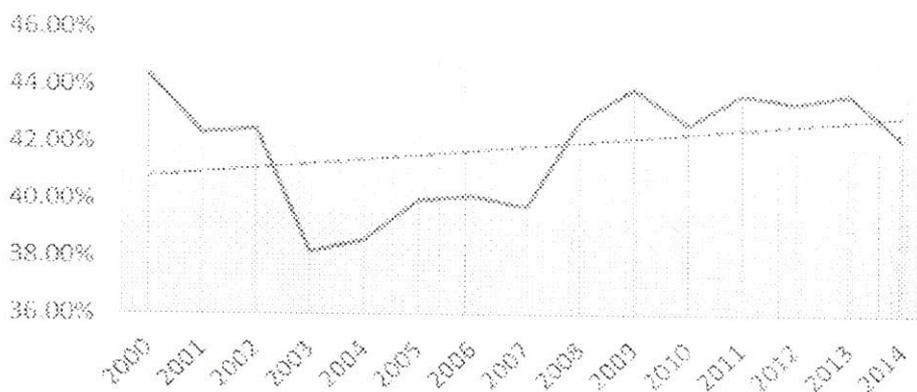
Gráfico 20 – Dependência de entes subnacionais por estado – 2000 e 2014



163. Embora, na média, a participação das transferências sobre o total das receitas tenha sido reduzida, se avaliarmos apenas 2000 e 2014, ela aumentou em onze estados (AL, CE, PE, ES, BA, AM, GO, PR, RS, RJ e SP) e apresentou tendência de crescimento.

164. Avaliando toda a série histórica, o nível de dependência dos estados por fontes externas de recursos cresceu principalmente a partir de 2003:

Gráfico 21 – Evolução do nível de dependência dos estados 2000 a 2014



165. Quanto à origem dos recursos, a União é a grande responsável pelo repasse de transferências a estados, com 31% em média sobre o total de recursos (transferências, arrecadação própria e operações de crédito contratadas pelo poder público). De 2000 para 2014, essa participação no geral foi reduzida em 6%, substituída, em grande parte, pelas transferências multigovernamentais (como o FUNDEB).

166. Apesar de, no geral, ter sido verificada uma redução da participação das transferências em relação ao total dos recursos dos estados, ela não ocorreu em todos eles. Em quase 50% deles (ES, SP, SC, PR, BA, PE, RN, RS, MG, PB, CE, MA e PI), a participação dos recursos oriundos do Ente Nacional aumentou, sendo que, em seis a tendência, inclusive, foi de crescimento em todo o período analisado (ES, SP, BA, PE, RN e PB).

### 2.6.2. Nível de dependência por município

167. No período analisado, em média, 88% de suas receitas orçamentárias eram oriundas de fontes externas, sendo as obrigatórias aquelas que apresentaram, na média, a maior participação (79%).

168. No decorrer dos anos analisados, 2000 a 2014, a participação média de recursos de transferências para os municípios foi reduzida de 90% para 86%. Apesar dessa redução, em 2014, 87% dos municípios avaliados (5.015) arrecadaram menos de 25% de seus recursos.

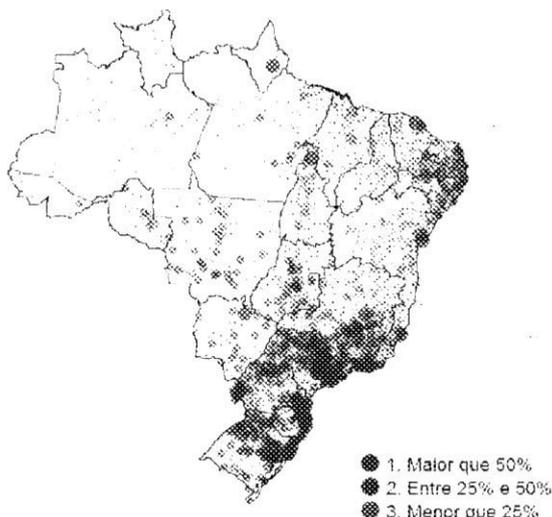
169. Quanto à origem dos recursos, 51% do total de crédito disponível (arrecadação própria, transferências e operações de crédito contratadas pelo poder público) tiveram como fonte repassadora a União.

170. No decorrer dos anos, a participação do Ente Nacional nas transferências efetuadas teve leve tendência de redução. Em 2000, a União participava com 53% dos recursos dos municípios e, em 2014, 47%. Apesar da redução, em 2014, 44% dos municípios ainda possuíam mais de 50% de seus recursos oriundos da União.

171. Além das transferências oriundas da União, outras duas também se apresentaram relevantes: i) multigovernamentais, que representaram, em média, 15%; ii) oriundas dos estados, que representaram, em média, 21% das receitas orçamentárias.

172. O mapa a seguir ilustra a localização dos municípios com maior capacidade de geração de renda, portanto, menos dependentes, no ano de 2014:

Mapa 4 – Participação das receitas de geração própria em 2014



173. É possível perceber que os municípios com maior participação de receitas geradas internamente concentram-se nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste ou em capitais.

174. Pelo exposto nessa parte do relatório, o Brasil, em harmonia com os dados da OCDE, tem reduzido a participação das transferências na base de financiamento de entes subnacionais. Em que pese tal afirmação, a estratégia do uso de operações de crédito oriundas de fontes públicas tem crescido e, em parte, tem invertido a tendência de maior autonomia financeira dos entes subnacionais.

175. A realidade brasileira ainda concentra a arrecadação de recursos na União, embora desconcentre a obrigação pelos gastos para os entes subnacionais. Essa concentração enfraquece os estados, o DF e os municípios pois os deixam sem margem de ingerência sobre importantes fontes de receitas, uma vez que o sistema de transferência atual define, para grande parte das receitas, propriedade e arrecadação a entes diferentes. Dessa maneira, por exemplo, políticas de desoneração e renúncias fiscais implementadas pela União impactam diretamente nos demais entes.

176. Se por um lado essa situação engessa a gestão municipal, por outro, favorece comportamentos inerciais, pois, uma vez que o esforço arrecadatório independe da ação do ente subnacional, cabe-lhe apenas aguardar os resultados auferidos pela União.

177. Outro problema apontado por especialistas é a existência de fragilidades na arrecadação dos tributos estabelecidos pela Constituição aos entes subnacionais, seja por deficiências

na definição dos objetos tributáveis, seja por fragilidades nos órgãos de arrecadação, principalmente na esfera municipal.

178. Nesse sentido, em que pese o Governo Federal ter empregado milhões de reais no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE e no Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, com vistas a contribuir na gestão fiscal dos entes regionais, as referidas fragilidades persistem.

179. Essa situação de redução da margem de incremento de receita por parte de estados, DF e municípios associada ao fato de esses entes ainda enfrentarem problemas em explorar adequadamente as receitas tributárias que lhes são entregues, acarretam uma acomodação sob o repetido cenário de solicitação política de recursos por parte de governadores e prefeitos.

180. Contudo, não é de bom alvitre deduzir que para resolver a situação fiscal de estados, DF e municípios basta aumentar sua capacidade de tributar. Tal solução, inclusive, envolve importantes riscos, uma vez que reduz a gestão tributária do ente nacional, implicando em um possível prejuízo de ganhos de escala na arrecadação centralizada. Além disso, eventualmente, pode entregar responsabilidade tributária a entes sem condições reais de arrecadação. Ainda, pode atribuir receitas a entes que não consigam arcar com suas responsabilidades constitucionais, já que pode implicar em um aumento de despesas administrativas por parte de estados, DF e municípios.

181. Diante da complexidade que permeia o assunto e da urgência de tratá-lo, tendo em vista a crise fiscal que o país atravessa, entende-se necessário rediscutir o pacto federativo após 28 anos do atual desenho constitucional trazido pela Constituição de 88.

## 2.7. Avaliação da situação orçamentária e fiscal

182. A Portaria STN nº 306 de 10 de setembro de 2012, conforme mencionada, fixou como classificação para avaliação fiscal de um ente a seguinte metodologia de rating, a qual agrega os indicadores citados anteriormente em um único índice:

Tabela 8 – Grupos de classificação de rating

Classificação	Situação fiscal e risco de crédito
A+	Situação fiscal excelente – risco de crédito quase nulo
A	Situação fiscal muito forte – risco de crédito é muito baixo
A-	
B+	Situação fiscal forte – risco de crédito baixo
B	
B-	Situação fiscal boa – risco de crédito médio
C+	Situação fiscal fraca – risco de crédito relevante
C	Situação fiscal muito fraca – risco de crédito muito alto
C-	
D+	Situação de desequilíbrio fiscal
D	
D-	

183. Nas análises referentes ao comportamento do indicador, o período utilizado será de 2000 a 2014, seguindo o padrão adotado no trabalho. Contudo, tendo em vista a qualidade dos dados para alguns dos indicadores fiscais, nas classificações de rating fiscal e orçamentário e de risco geral (risco de dependência e risco fiscal e orçamentário), o período analisado será de 2006 a 2014.

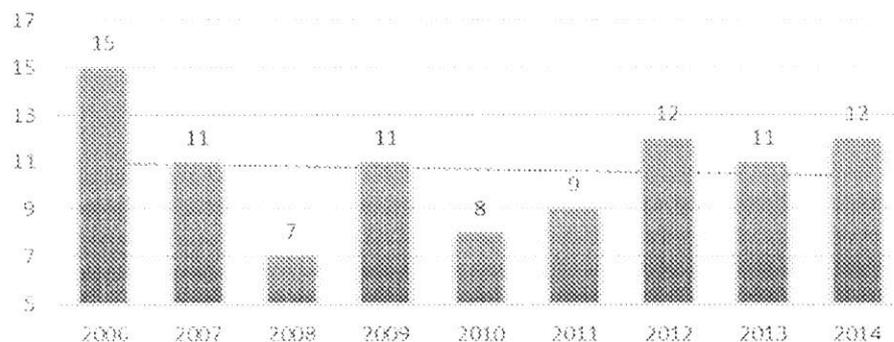
184. Em geral, os entes subnacionais possuem situação fiscal e orçamentária crítica. Em 2014, por exemplo, 44% dos estados foram classificados como entes com situação fiscal fraca ou pior. No caso dos municípios, dos 3.680 municípios passíveis de análise, esse percentual foi de 41%.

185. Com o objetivo de detalhar os riscos envolvidos na debilidade fiscal e orçamentária dos entes subnacionais, as próximas análises serão realizadas separadamente, por estado e por município.

### 2.7.1. Situação fiscal dos estados e do DF

186. De 2000 a 2014, houve tendência de redução do número de estados que foram enquadrados nos grupos de risco fiscal elevado. Contudo, em 2014, 44% dos estados permaneciam enquadrados nesses grupos.

Gráfico 22 – Evolução do número de estados enquadrados nas classes C e D



187. A tabela a seguir apresenta os indicadores de situação fiscal em três momentos: 2006, 2010 e 2014. Observando a realidade de cada indicador, com exceção dos relacionados a endividamento, os estados apresentaram uma piora na situação.

Tabela 9 – Indicadores fiscais dos estados e do DF

Indicador	2006	2010	2014	Sentido do indicador
Capacidade de geração de poupança própria	12%	5%	0%	Quanto maior, melhor
Despesa com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente	43%	48%	57%	Quanto menor, melhor
Participação dos Investimentos na Despesa Total	8%	10%	9%	Quanto maior, melhor
Receitas Tributárias nas Despesas de Custeio	73%	69%	59%	Quanto maior, melhor
Serviço da Dívida na Receita Corrente	8%	6%	6%	Quanto menor, melhor
Endividamento	98%	70%	69%	Quanto menor, melhor

Indicador	2006	2010	2014	Sentido do indicador
Resultado primário servindo a dívida	-76%	-261%	-61%	Quanto maior, melhor

188. No período analisado, os estados reduziram a capacidade de poupança, o nível de investimento e a relação entre receita tributária e gastos de custeio, além de terem aumentado a participação dos gastos com pessoal sobre suas receitas. Quanto aos indicadores de endividamento e de serviço da dívida, embora tenham indicado melhora, os resultados primários negativos calculados no último indicador podem afetar essa tendência de melhoria nos próximos exercícios.

189. Informa-se ainda que o grande peso que o indicador de endividamento apresenta na metodologia da referida portaria do Ministério da Fazenda (peso 10) pode ter ocasionado a tendência de redução do número de estados que foram enquadrados nos grupos de risco fiscal elevado, conforme demonstrado no Gráfico 23 (15 e 12, respectivamente, nos anos 2006 e 2014). No ano de 2006, em geral, os entes subnacionais comprometiam 98% de suas receitas correntes líquidas com pagamento da dívida consolidada líquida. Percentual que reduziu para 69% no ano de 2014.

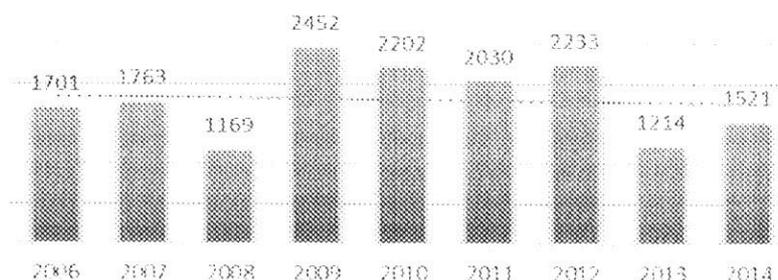
190. Nesse sentido, cabe mencionar, a título ilustrativo, o caso da prefeitura de São Paulo, que, em novembro de 2016, informou que, após renegociação de sua dívida com a União, reduziu o seu nível de endividamento. O percentual da dívida consolidada em relação à receita corrente líquida foi para 74,1%, contra 182,3% no fim de 2015.

191. Em que pese, no decorrer dos anos analisados, ter sido verificada uma tendência de redução do número de estados enquadrados nos grupos de elevado risco fiscal, alguns continuaram a apresentar fragilidade fiscal no ano de 2014, sendo eles: PE, ES, MT, RN, PI, MS, SP, RJ, AL, MG, RS e GO. Percebe-se que o aumento dos gastos com pessoal contribuiu sobremaneira para a manutenção dessa situação.

### 2.7.2. Situação fiscal de municípios

192. Assim como constatado para os estados, no decorrer dos anos, também houve tendência de redução do número de municípios que foram enquadrados nos grupos de risco fiscal elevado (classes C e D). Apesar dessa tendência decrescente, em 2014, 41% dos municípios permaneciam enquadrados nesses grupos.

Gráfico 23 – Evolução do número de municípios enquadrados nas classes C e D de 2006 a 2014



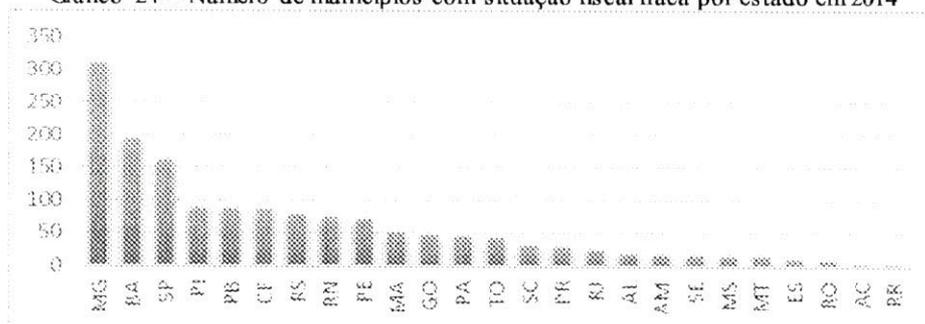
193. A tabela a seguir apresenta os indicadores de situação fiscal em três momentos: 2006, 2010 e 2014. Destaca-se que os indicadores de capacidade de geração de poupança própria e gastos com pessoal apresentaram uma piora na situação. Como já mencionado, o indicador de endividamento não pôde ser apurado por falta de dados confiáveis de dívida pública para esses entes no período analisado.

Tabela 10 - Indicadores fiscais de municípios

Indicador	2006	2010	2014	Sentido do indicador
Capacidade de geração de poupança própria	9%	8%	5%	Quanto maior, melhor
Despesa com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente	46%	50%	54%	Quanto menor, melhor
Participação dos Investimentos na Despesa Total	10%	11%	10%	Quanto maior, melhor
Receitas Tributárias nas Despesas de Custeio	8%	8%	9%	Quanto maior, melhor
Serviço da Dívida na Receita Corrente	2%	2%	2%	Quanto menor, melhor
Resultado primário servindo a dívida	-498%	-690%	-44%	Quanto maior, melhor

194. Quanto à localização, é possível perceber uma forte presença de municípios com uma situação fiscal fraca nos estados da Minas Gerais, Bahia, São Paulo, Piauí, Paraíba e Ceará, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 24 – Número de municípios com situação fiscal fraca por estado em 2014



195. O aumento da fragilidade fiscal de estados e municípios exposta a partir dos indicadores analisados deixa-os mais suscetíveis aos impactos de eventuais dificuldades financeiras, uma vez que possuem orçamentos engessados em virtude do montante de despesas obrigatórias e pouca capacidade de poupança. Essa situação associada à dependência de recursos de outros entes e às limitações na capacidade de geração de recursos próprios eleva os riscos à União, tendo em vista o Ente Nacional ser o principal socorro financeiro sob o ponto de vista dos municípios e, principalmente, dos estados.

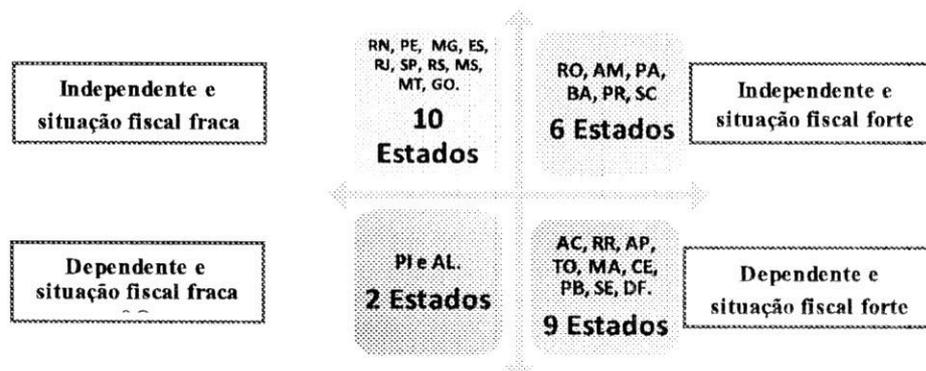
## 2.8. Matriz de risco dos entes subnacionais

196. Após a elaboração e análise dos indicadores, objetiva-se agregá-los em duas perspectivas: de dependência e de situação orçamentária e fiscal. Isso tornaria possível avaliar situações de risco para a União utilizando uma junção desses dois aspectos, a partir de uma classificação dos entes subnacionais. Destaca-se que a metodologia utilizada para construção da situação orçamentária e fiscal dos entes foi baseada na Portaria Ministério da Fazenda N° 306, de 10 de setembro de 2012, e está descrita no Anexo deste relatório.

### 2.8.1. Classificação dos Estados e do DF

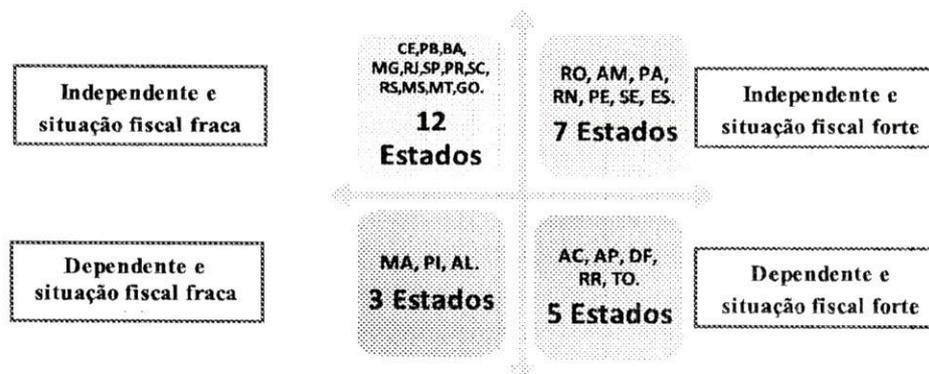
197. A matriz a seguir representa a situação dos estados em 2014, nas perspectivas de dependência (eixo vertical) e de situação 'orçamentária e fiscal' (eixo horizontal):

Figura 2 – Enquadramento dos estados e do na matriz de risco em 2014



198. Em 2014, apenas dois estados foram considerados dependentes e com situação fiscal fraca, Piauí e Alagoas, grupo que se apresenta como de maior risco para a União. Considerando isoladamente dependência e situação fiscal e orçamentária, 40% foram classificados como dependentes (11 estados, quadrantes vermelho e azul) e 44% com situação fiscal e orçamentária fraca (12 estados, quadrantes amarelo e vermelho).

Figura 3 – Enquadramento dos estados e do DFna matriz de risco em 2006



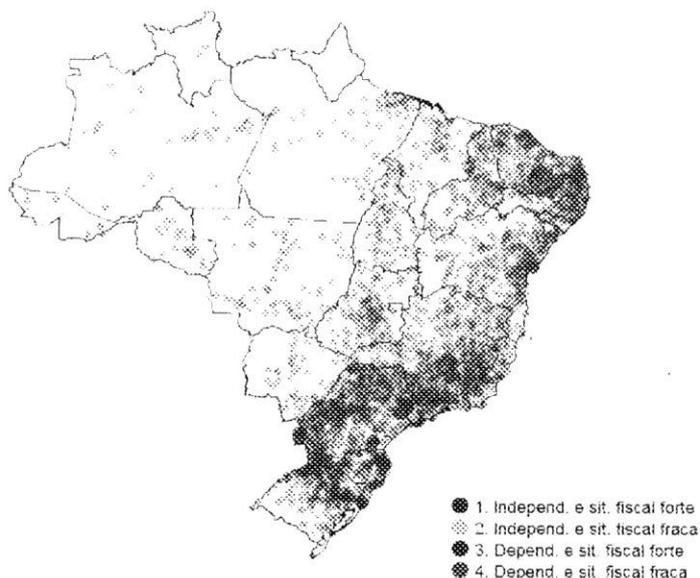
199. Quanto à evolução da situação dos entes, pode-se perceber que em 2006 existiam mais estados em situação fiscal fraca (15 estados, quadrantes amarelo e vermelho) e menos entes dependentes (8 estados, quadrantes vermelho e azul).

200. Defende-se que essa diminuição do número de estados classificados em situação fiscal fraca pode ter decorrido do decréscimo do nível de endividamento dos estados no decorrer dos anos, bem como do peso que a metodologia utilizada por este trabalho atribuiu ao indicador de endividamento para classificar os entes subnacionais.

### 2.8.2. Classificação dos Municípios

201. Em relação aos municípios, dos 3.680 passíveis de análise, 41% foram enquadrados como dependentes e com situação fiscal fraca no ano de 2014. Se considerarmos isoladamente dependência e situação fiscal fraca, temos 99% e 42% dos municípios, respectivamente.

Mapa 5 – Enquadramento dos municípios na matriz de risco em 2014



202. A presença de municípios no grupo de maior risco, dependentes e com situação fiscal fraca, é bastante pulverizada em todo o país. Contudo, é possível perceber uma maior concentração na região Nordeste. As regiões Sul e Sudeste, especialmente São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, também apresentaram boa quantidade de municípios nessa situação. No entanto, percebe-se que essas últimas regiões também concentram a maior quantidade de municípios com situação fiscal forte, dependentes ou não.

203. De 2006 para 2014 a situação dos municípios pouco se alterou. Se em 2014, 41% dos municípios estavam na pior situação de classificação, em 2006, eram 44%.

### 2.9. Riscos identificados, comentários dos gestores e recomendações

204. O capítulo teve como objetivo quantificar o grau de dependência de estados, DF e municípios quanto a recursos interfederativos e avaliar a situação fiscal desses entes para identificar eventuais riscos financeiros para a União.

205. Para isso, foram levantadas informações referentes à capacidade de geração de receitas por parte dos entes subnacionais e transferências interfederativas recebidas. Ademais, foram elaborados indicadores que consideravam informações sobre despesas de pessoal, endividamento, investimento, dentre outras.

206. A partir das análises realizadas e das evidências decorrentes, constatou-se um alto risco de insustentabilidade fiscal e de dependência dos estados e dos municípios. A União responde por mais de 30% dos recursos que financiam os estados e mais de 50% dos recursos que financiam os

municípios. Além disso, mais de 40% dos estados e municípios apresentaram uma situação fiscal temerária.

207. Os quadros abaixo listam as evidências que corroboram essas conclusões, bem como os encaminhamentos propostos como contribuição para mitigar os riscos identificados. Apesar de a Corte de Contas da União ter solicitado que diversos órgãos (BB, Caixa, Basa, BNB, BNDES, Ministério da Integração Nacional, Casa Civil, IPEA, Ministério da Fazenda, CGU, Sudeco, Sudene e Sudam) apresentassem considerações sobre o presente capítulo, registre-se que não houve nenhuma consideração a respeito do que foi aqui relatado.

#### **Evidências**

1. **Em média, 42% dos recursos dos estados são oriundos de fontes externas, sendo a União responsável por 31% do total;**
2. **Em média, 88% dos recursos dos municípios são oriundos de fontes externas, sendo a União responsável por 51% do total;**
3. **Em 2014, 40% dos estados não conseguiram gerar mais do que 50% dos seus recursos. Nesse ano, a situação dos municípios foi pior, 87% desses entes não conseguiram gerar sequer 25% dos seus recursos;**
4. **Em 2014, em 33% dos estados, os recursos oriundos da União corresponderam a mais de 40% do total. No mesmo ano, em 44% dos municípios, os recursos oriundos da União corresponderam a mais de 50% do total;**
5. **Quanto à situação fiscal, em 2014, 44% dos estados foram considerados com situação fiscal fraca. No caso dos municípios, esse percentual foi de 42%;**
6. **Em 2014, 33% dos estados foram considerados em situação fiscal forte, mas dependentes da União. Por outro lado, 37% dos estados foram considerados independentes, mas com situação fiscal fraca. Por fim, os estados de Alagoas e Piauí foram considerados dependentes e com situação fiscal fraca;**
7. **Em 2014, apenas 1% dos municípios foram considerados independentes, cerca de cinquenta municípios;**
8. **Em 2014, 41% dos municípios foram considerados dependentes e com situação fiscal fraca.**

#### **Proposta de encaminhamento**

No intuito de fortalecer as finanças dos entes federativos e assim mitigar eventuais riscos à União, cabe recomendar:

1. **ao Ministério da Fazenda que elabore rotinas mais fidedignas e tempestivas de acompanhamento dos resultados fiscais de estados e municípios a fim de implementar as medidas sancionatórias previstas na LRF para os casos de descumprimento de seus dispositivos;**

### 3. Eficiência do financiamento do desenvolvimento regional

#### 3.1. Aspectos Iniciais

208. No presente capítulo, serão realizadas análises sobre a alocação de recursos públicos, no intuito de demonstrar se eles estão sendo direcionados para as regiões mais ou menos desenvolvidas, bem como se são capazes de ensejar desenvolvimento econômico e social.

209. Assim, objetiva-se avaliar a eficiência das fontes de financiamento que utilizam recursos públicos no desenvolvimento econômico dos municípios e na redução das desigualdades regionais no território nacional.

210. A Constituição Federal de 1988 estabelece expressamente como fundamento da República a erradicação das desigualdades regionais (art. 3º, III). Ademais, o capítulo que trata das normas orçamentárias dispõe que um dos objetivos da despesa orçamentária é reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios populacionais (art. 165, § 7º).

211. A Constituição ainda dispõe que a União entregará recursos a determinadas regiões com o objetivo de ensejar desenvolvimento econômico e social a seus entes (art. 159, I, c).

212. Além dessas disposições, normas infraconstitucionais estabelecem que a alocação de recursos públicos deve ter como objetivo o desenvolvimento socioeconômico e a redução de desigualdades regionais. Exigências que justificam as análises a serem realizadas.

213. No decorrer dos trabalhos, o Tribunal contou com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, representado pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR), por meio de parceria formalizada por intermédio de termo de cooperação técnica (TC 017.920/2015-9).

214. Todas as análises realizadas utilizaram como parâmetro dados municipais. Nesse sentido, para este capítulo, recursos alocados para entes estaduais não foram analisados.

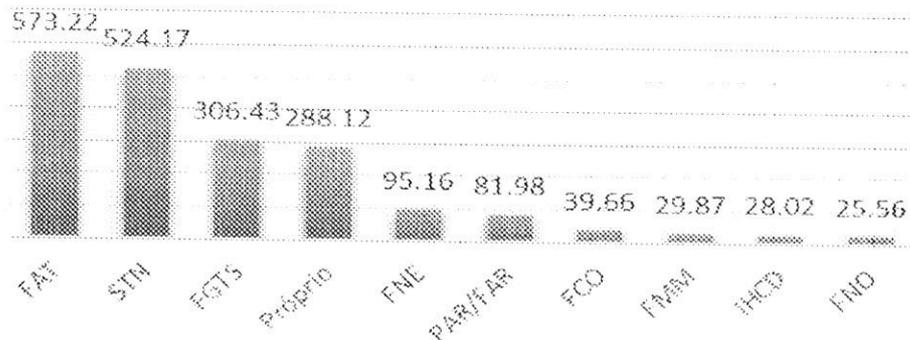
215. Foram avaliadas as seguintes fontes de financiamento dos municípios: i) Transferências Obrigatórias da União; ii) Transferências Obrigatórias dos Estados; iii) Transferências Discricionárias da União; iv) Transferências Discricionárias dos Estados; e v) Operações de crédito com recursos de fontes públicas. A tabela a seguir dimensiona os montantes para cada uma das citadas fontes:

Tabela 11 - Fontes de Financiamento para o período de 2000 a 2014 (em R\$ bilhões)

Transferências Obrigatórias da União	Transferências Obrigatórias dos Estados	Transferências Discricionárias da União	Transferências Discricionárias dos Estados	Operações de Crédito
1.074,13	909,62	64,86	43,32	2.083,18

216. Para as operações de crédito, cabe destacar que serão analisadas apenas as dez mais representativas (operações de crédito de 2000-2014 que utilizaram como origem recursos públicos), conforme disposto a seguir:

Gráfico 25 – As 10 maiores origens de recursos públicos utilizadas por bancos para o período de 2000 - 2014 (em R\$ bilhões)



217. Embora a tabela elaborada contenha todo o montante de operações de crédito com recursos de fontes públicas, as análises mais detalhadas apresentadas neste capítulo se limitaram apenas às operações que detalhavam o município do domicílio do tomador.

218. No exame de cada uma das origens de recursos, foi discutida a sua distribuição por cada uma das faixas do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e da tipologia da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Decreto 6047/2007).

219. Foram realizadas análises para dois períodos: entre 2000 e 2009 e entre 2010 e 2014. Os resultados encontrados para os dois períodos nas duas classificações (IDHM e PNDR) foram bem semelhantes, portanto, optou-se por apresentar somente os resultados do segundo período por ser mais atual.

220. Ademais, para fins de fluidez do relatório, quando da análise de fontes de recursos que integram a PNDR (FNO, FCO e FNE), optou-se por apresentar somente o gráfico de distribuição de recursos pelas classes definidas na política. Para as demais fontes, as distribuições foram realizadas pelas classes do IDHM. Nos anexos deste relatório constam todos os gráficos para ambas as classificações de desenvolvimento regional.

221. Superadas as análises de distribuição das fontes de recursos tendo como base as classificações de desenvolvimento de entes subnacionais, foram construídas avaliações exploratórias econométricas a fim de verificar o poder de explicação das fontes de financiamento verificadas neste trabalho sobre o crescimento do IDHM dos municípios.

### 3.2. Níveis de desenvolvimento

222. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. As faixas do IDHM são fixas e divididas em cinco grupos, sendo elas:

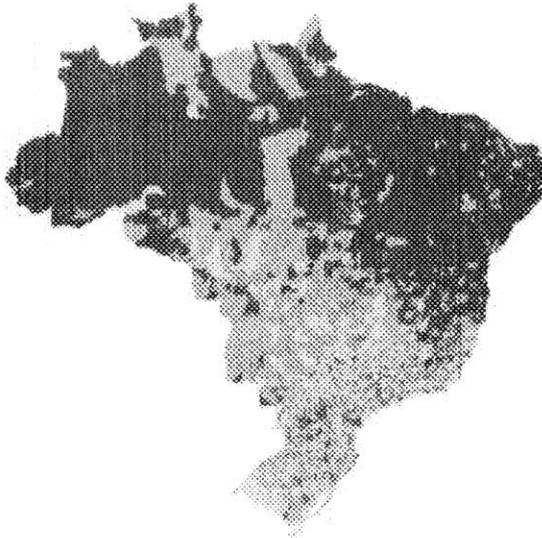
- i) Muito Baixo: IDHM menor que 0,5;
- ii) Baixo: entre 0,500 e 0,6;
- iii) Médio: entre 0,600 e 0,7;
- iv) Alto: entre 0,700; e 0,8; e
- v) Muito Alto: IDHM acima de 0,800.

223. Na construção do índice são utilizados indicadores de três dimensões de desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

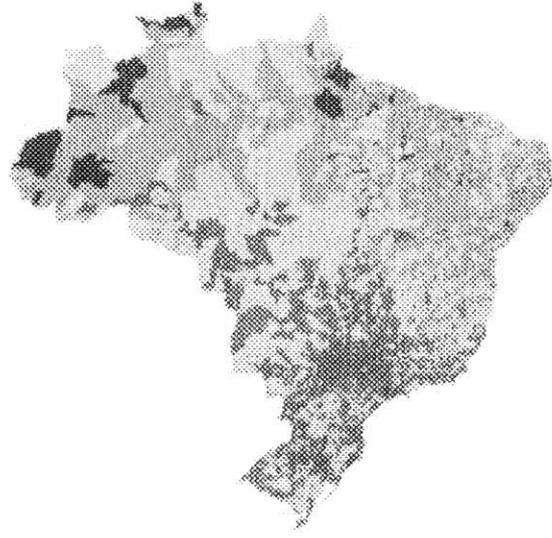
224. Para os anos de 2000 e 2010, o mapa a seguir apresenta as cinco faixas do IDHM, em nível municipal:

Mapa 6 – Classificação territorial do IDHM para os anos de 2000 e de 2010

2.1.a. IDHM em 2000



2.1.b. IDHM em 2010



**Legenda**

IDHM

-  muito baixo desenvolvimento humano (0,000 até 0,499)
-  baixo desenvolvimento humano (0,500 até 0,599)
-  médio desenvolvimento humano (0,600 até 0,699)
-  alto desenvolvimento humano (0,700 até 0,799)
-  muito alto desenvolvimento humano (acima de 0,800)

Fonte: <http://www.pnud.org.br/>

225. É possível perceber evolução em termos de desenvolvimento humano em dez anos, conforme os mapas. Em 2010, por exemplo, praticamente, inexistem municípios de muito baixo desenvolvimento nas Regiões do Sul, Sudeste e Centro Oeste.

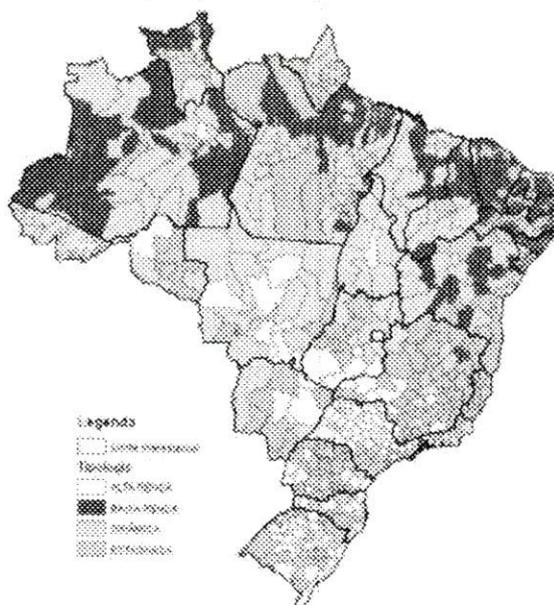
226. A PNDR, por sua vez, divide os espaços sub-regionais em quatro situações típicas (tipologias), a partir do cruzamento das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita, uma estática e outra dinâmica, respectivamente. As divisões são:

- i) Microrregiões de alta renda;
- ii) Microrregiões dinâmicas;
- iii) Microrregiões estagnadas; e
- iv) Microrregiões de baixa renda.

227. As prioridades para intervenção no território são direcionadas às microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas.

228. O mapa a seguir apresenta as quatro tipologias da PNDR e as respectivas microrregiões que compõem cada uma das classes:

Mapa 7 – Tipologia da PNDR no território nacional 2010



Fonte: Ministério da Integração Nacional (MI).

229. A classificação da PNDR apresenta um alinhamento natural com a classificação do IDHM em relação à concentração de municípios de alta renda nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

### 3.3. Distribuição das fontes de financiamento

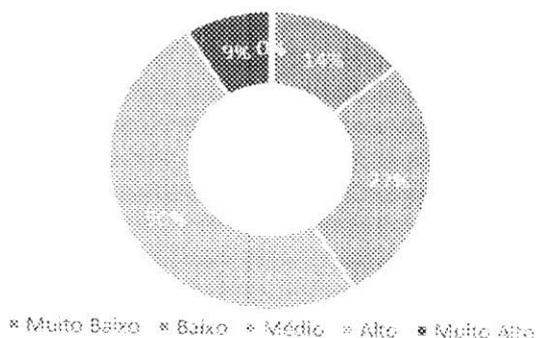
#### 3.3.1. Transferências Obrigatórias da União para Municípios

230. Mais da metade dos recursos repassados a municípios a partir de transferências obrigatórias oriundas da União são repassados aos entes classificados como alto ou muito alto índice de desenvolvimento humano.

231. As transferências obrigatórias são compostas por diversas fontes de recursos, entre elas: i) Fundos de Participação de Estados e Municípios; ii) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; iii) Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEB; iv) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR; e v) outros.

232. De 2010 a 2014, mais de 59% desses recursos foram direcionados aos municípios com maiores níveis de renda, educação e maior expectativa de vida, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 26– Distribuição de 2010-2014 das Transferências obrigatórias da União em face do IDHM de 2010



233. Aplicando a classificação estabelecida pela PNDR, chega-se à conclusão semelhante sobre o direcionamento de recursos a municípios classificados como de mais alta renda. De 2010 a 2014, 48% dos recursos foram direcionados somente à classe de municípios de alta renda.

234. No caso das transferências obrigatórias dos estados para seus municípios, embora não envolva riscos diretos à União, a distribuição de recursos também privilegia municípios classificados como de mais alto índice de desenvolvimento, segundo a classificação do IDHM. Dessas transferências, 81% são destinadas a esses municípios.

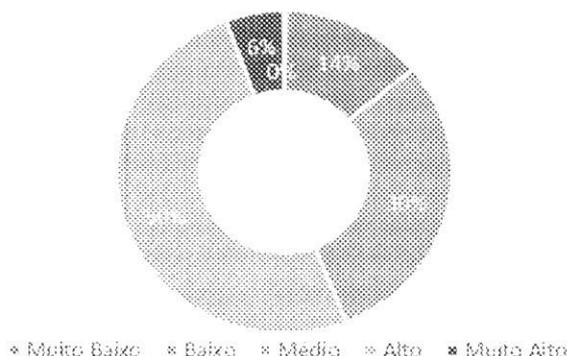
### 3.3.2. Transferências Discricionárias da União para Municípios

235. Assim como nas transferências obrigatórias, os municípios classificados como alto ou muito alto índice de desenvolvimento humano foram responsáveis por mais da metade dos recebimentos de transferências discricionárias oriundos da União.

236. Nesse grupo de transferências, foram inseridas as contas relacionadas a convênios, consórcios e outras movimentações financeiras nas quais foram possíveis identificar a origem dos recursos e que não derivavam de mandamentos constitucionais, legais ou normativos.

237. De 2010 a 2014, 56% dos recursos movimentados a partir das contas classificadas como transferências discricionárias foram para municípios de alto ou muito alto IDHM, conforme a seguir:

Gráfico 27 – Distribuição de 2010-2014 das Transferências Discricionárias da União em face do IDHM de 2010



238. A distribuição de recursos pelas classes da PNDR repete a mesma conclusão sobre o beneficiamento de municípios mais desenvolvidos. De 2010 a 2014, 46% desses recursos foram repassados apenas para municípios classificados como de alta renda.

### 3.3.3. Operações de crédito com recursos de origem pública

239. As operações de crédito com fundings públicos privilegiam com recursos subsidiados os municípios classificados como entes de alto ou muito alto índice de desenvolvimento. Essa constatação é percebida para a maioria dos fundos analisados.

240. Pela análise apartada de cada fonte, foi possível perceber que, no geral, os fundos constitucionais para o desenvolvimento regional alocaram mais seus recursos em municípios com níveis inferiores de desenvolvimento. Contudo, esses fundos, conforme abordagem detalhada no capítulo 1 não são os mais representativos.

241. Por outro lado, fontes de elevada materialidade, como FAT, FGTS e recursos oriundo do Tesouro Nacional concentraram seus recursos, em alguns casos, em patamares superiores a 80%, nos municípios de maiores índices de desenvolvimento.

### 3.3.3.1. Operações de crédito – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

242. As operações de crédito com recursos do FAT foram direcionadas a municípios mais desenvolvidos no período de 2010 a 2014. Para os entes classificados como alto ou muito alto nível de desenvolvimento, conforme classificação IDHM, foram direcionados 82% dos recursos.

243. Em apertada síntese, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

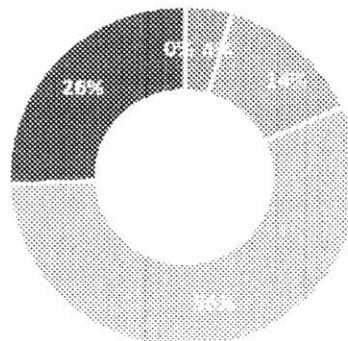
244. A sua principal fonte de recursos é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

245. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 239), os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP foram destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos quarenta por cento, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (<http://www3.mte.gov.br/fat/historico.asp> acessado em 11/12/2015).

246. A partir dos dados fornecidos pelos bancos públicos, do total de recursos do FAT utilizados no período em análise como funding para operações de crédito, o BNDES usou mais de 95% em suas operações, sendo que essa fonte (FAT) representa cerca de 40% do funding desse banco.

247. O gráfico a seguir busca evidenciar a alocação dos recursos do FAT nos municípios, considerando a classificação desses entes quanto ao seu IDHM, para o período de 2010-2014:

Gráfico 28 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do FAT em face do IDHM de 2010



\* Muito baixo \* Baixo \* Médio \* Alto \* Muito alto

248. Validando os dados pela classificação da PNDR, percebe-se resultados semelhantes, haja vista 75% dos recursos absorvidos a partir de operações de crédito terem sido direcionadas

prioritariamente para municípios qualificados como de alta renda de acordo com aquela classificação.

### 3.3.3.2. Operação de Crédito – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

249. Os recursos do FGTS operacionalizados por intermédio de operações de crédito foram direcionados a municípios mais desenvolvidos. Do montante levantado, 87% foram absorvidos por municípios classificados como de alto ou muito alto grau de desenvolvimento pelo IDHM.

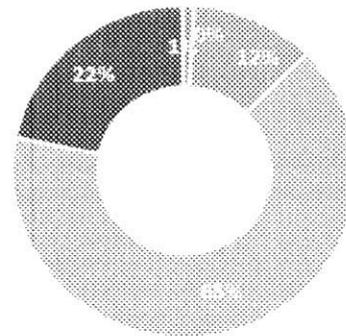
250. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS foi criado em 1966, pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, pelo Governo Federal, para proteger o trabalhador demitido sem justa causa, sendo constituído de contas vinculadas, abertas em nome de cada trabalhador. O saldo da conta vinculada é formado pelos depósitos mensais efetivados pelo empregador, equivalentes a 8,0% do salário pago ao empregado, acrescido de atualização monetária e juros.

251. O § 2º do art. 9º da Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, estabelece que os recursos do FGTS devem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. Assim, destaca-se que a importância de seus recursos para o desenvolvimento do País ultrapassa os benefícios da moradia digna, pois financiam, também, obras de saneamento e infraestrutura, gerando melhorias na qualidade de vida, ao proporcionar água de qualidade, coleta e tratamento do esgoto sanitário.

252. O Conselho Curador do FGTS é o órgão responsável por aprovar a estratégia de investimentos do fundo, o qual deve evitar distorções na aplicação entre as regiões do País, considerando, para tanto, a demanda habitacional, a população e outros indicadores sociais (art. 10 da Lei 8036/1990).

253. O gráfico a seguir apresenta a alocação das operações de crédito que utilizam como funding os recursos oriundos do FGTS em face das classes de IDHM.

Gráfico 29 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do FGTS em face do IDHM de 2010



※ Muito baixo ※ Baixo ※ Médio ※ Alto ※ Muito alto

254. Mais uma vez os resultados podem ser validados fazendo a distribuição dos recursos também pelas classes da PNDR. De 2010 a 2014, 78% dos recursos foram direcionados para municípios de alta renda.

255. Embora conste da lei 8.036/1990 preocupações com as desigualdades inter-regionais, a atual distribuição de operações de crédito com recursos do FGTS pode favorecer o aumento de disparidades existentes.

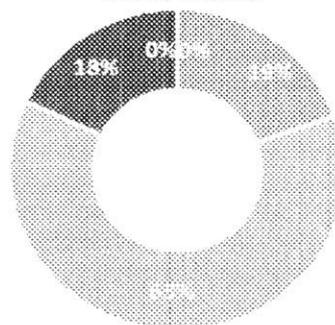
### 3.3.3.3. Operação de Crédito – Fundo da Marinha Mercante (FMM)

256. Para o período de 2010-2014, verificou-se que 81% dos recursos analisados do FMM foram alocados em municípios classificados com IDHM alto ou muito alto.

257. O Fundo da Marinha Mercante (FMM) é um fundo de natureza contábil destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira, conforme descrito no artigo 22 da Lei 10.893, de 13 de julho de 2004. Esse Fundo é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), tendo como agentes financeiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os demais bancos oficiais (<http://www.portodobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/incetivos-fiscais/fundo-da-marinha-mercante>).

258. O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos recursos entre os municípios de acordo com o IDHM de 2010, para o período de 2010-2014:

Gráfico 30 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do FMM em face do IDHM de 2010



\* Muito baixo \* Baixo \* Médio \* Alto \* Muito alto

259. Utilizando a tipologia da PNDR como parâmetro, verificou-se resultados semelhantes, ou seja, a distribuição se concentra em municípios de alta renda. De 2010 a 2014, 80% dos recursos foram disponibilizados em operações contratadas em municípios de alta renda.

260. Entretanto, em face da especificidade da destinação desses recursos, conforme pregoa a lei de criação do fundo (art. 26, Lei 10893/2004), a aplicação desses recursos deve ter como destino, prioritário, entre outros, a construção/modernização de embarcações e de estaleiros brasileiros. Assim, entende-se como dispensáveis maiores análises, haja vista a distribuição geográfica não ser o parâmetro principal para a alocação dos recursos do FMM.

#### 3.3.3.4. Operação de Crédito – PAR/FAR

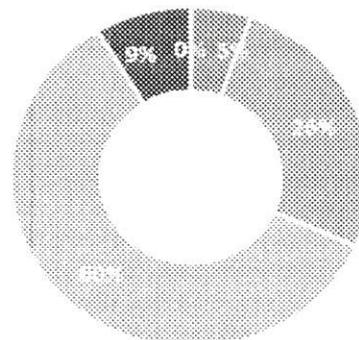
261. Os recursos PAR/FAR operacionalizados por intermédio de operações de crédito são direcionados a municípios mais desenvolvidos. Do montante levantado, 69% foram absorvidos por municípios classificados como de alto ou muito alto grau de desenvolvimento pelo IDHM.

262. Conforme informações coletadas no endereço eletrônico da Caixa Econômica Federal, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é promovido pelo Ministério das Cidades, tendo essa instituição financeira como agente executor e o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial – como

financiador. O objetivo do programa é ajudar municípios e estados (incluindo o DF) a atenderem à necessidade de moradia da população que recebe até R\$ 1.800,00 e que vive em centros urbanos.

263. O gráfico a seguir distribui as operações de crédito entre as classes de municípios de acordo com o IDHM no período de 2010-2014:

Gráfico 31 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do PAR/FAR em face do IDHM de 2010



\* Muito baixo \* Baixo \* Médio \* Alto \* Muito alto

264. Realizando a mesma análise, mas tomando a PNDR como referência, verificou-se resultados semelhantes, haja vista aqueles municípios classificados como de alta renda serem os que mais recebem recursos, aproximadamente 57% do total.

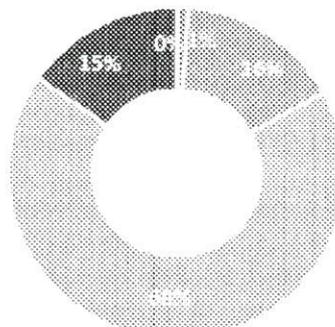
### 3.3.3.5. Operação de Crédito – Recursos Próprio dos Bancos

265. Mais de 83% dos recursos próprios dos bancos públicos são direcionados a municípios de alto ou muito alto IDHM.

266. Os recursos próprios são aqueles auferidos pela instituição financeira no exercício regular de suas atividades, sendo a sua aplicação livre a qualquer setor econômico ou a qualquer pessoa física ou jurídica, desde que respeitados os critérios de risco previamente definidos.

267. O gráfico a seguir apresenta a distribuição desses recursos para os municípios classificados de acordo com seus IDHM para o período de 2010-2014:

Gráfico 32 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com Recursos Próprios em face do IDHM de 2010



\* Muito baixo \* Baixo \* Médio \* Alto \* Muito alto

268. Entre 2010 e 2014, os entes regionais classificados com o IDHM alto foram os que mais receberam recursos. Resultados confirmados quando utilizada a classificação da PNDR, na qual os municípios de alta renda responderam por 69% das contratações de operações. Entretanto, em face da característica inerente aos recursos próprios (aplicação livre a qualquer setor econômico), não cabe maiores considerações.

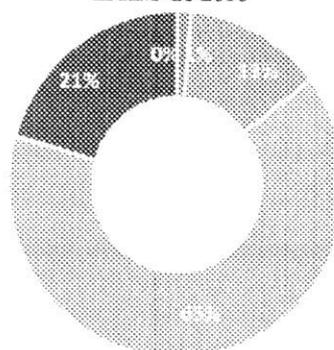
### 3.3.3.6. Operações de Crédito – Recursos oriundos do Tesouro Nacional

269. Dos recursos do Tesouro Nacional operacionalizados por intermédio de operações de crédito, 86% foram absorvidos por municípios classificados como de alto ou muito alto grau de desenvolvimento pelo IDHM.

270. Com relação aos aportes de recursos do Tesouro Nacional nos bancos públicos, cabe frisar que eles têm dois objetivos: i) dar suporte financeiro para que essas instituições desenvolvam suas típicas atividades financeiras; e ii) financiar a execução de determinadas políticas governamentais.

271. De modo a verificar se essas operações de crédito estão sendo direcionadas para municípios com melhores ou piores indicadores de desenvolvimento econômico e social, o gráfico a seguir apresenta a distribuição desses recursos para o período de 2010-2014 pelas classes de municípios do IDHM de 2010:

Gráfico 33 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos da STN em face do IDHM de 2010



\* Muito baixo \* Baixo \* Médio \* Alto \* Muito alto

272. No período compreendido entre 2010 e 2014, foram priorizados os municípios classificados como alto e muito alto em termos de IDHM. Os resultados são confirmados mesmo quando utilizada a classificação da PNDR, por meio da qual é possível perceber que 74% dos recursos foram destinados a municípios classificados como de alta renda.

273. Na mesma linha de raciocínio conduzida para as transferências orçamentárias, as operações de crédito que utilizam como funding recursos do Tesouro Nacional também deveriam observar os

preceitos constitucionais de redução das desigualdades inter-regionais. Dessa maneira, direcionar recursos a entes mais desenvolvidos caminha em direção oposta, tendendo a consolidar as desigualdades persistentes.

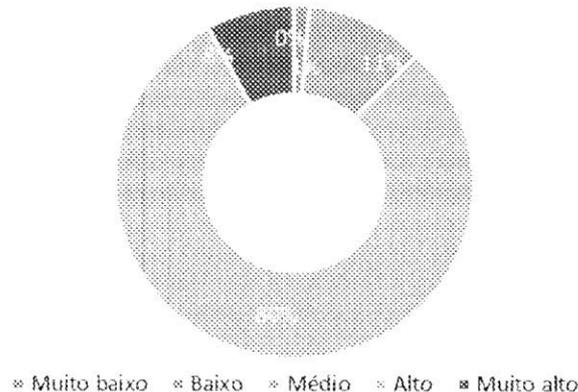
### 3.3.3.7. Operações de Crédito – Instrumento Híbrido de Capital e Dívida

274. De 2010 a 2014, aproximadamente 88% dos recursos de operações de crédito com fonte nos Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida foram contratados em municípios enquadrados nas classes do IDHM como alto ou muito alto padrão de desenvolvimento.

275. O Instrumento Híbrido de Capital e Dívida – IHCD é representado por diversos tipos de títulos ou contratos emitidos para captação de recursos financeiros destinados às instituições financeiras, sendo utilizado pelo Tesouro Nacional como um dos principais meios de capitalização dos bancos públicos. Logo, pode-se considerar que tal origem de recursos tem características semelhantes às verificadas nas Operações de Crédito – Recursos Oriundos do Tesouro Nacional.

276. O gráfico a seguir apresenta a distribuição, no período de 2012-2014, das operações de crédito que utilizam como funding o IHCD em face do IDHM de 2010. Nas bases de dados analisadas, essa fonte de recursos somente foi observada a partir de 2012.

Gráfico 34 – Distribuição de 2012-2014 das operações de crédito realizadas com IHCD em face do IDHM de 2010



277. Comparando com a análise realizada tendo a PNDR como parâmetro, resultados semelhantes foram percebidos. De 2010 a 2014, 78% dos recursos foram contratados em municípios de alta renda.

### 3.3.3.8. Operações de crédito – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)

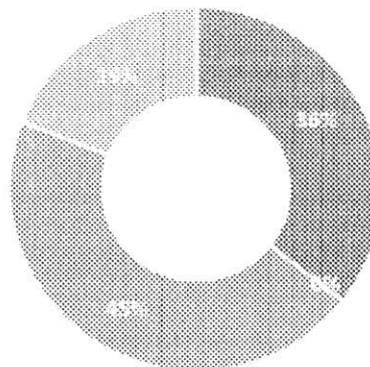
278. Do total de recursos do FCO, 45% foram destinados a municípios classificados pela PNDR como de alta renda.

279. O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) foi criado pela Lei n.º 7.827, de 27.09.1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos.

280. As aplicações dos recursos do FCO estão disciplinadas no inc. II, art. 6º, Decreto 6.047/2007, legislação que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. De acordo com a premissa estabelecida pela PNDR (Anexo II, do referido Decreto), os fundos constitucionais de desenvolvimento, entre eles o FCO, têm como prioridade a realização de investimentos nas microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas.

281. O gráfico a seguir apresenta as operações de crédito com recursos do FCO distribuídas para as classes de municípios presentes na PNDR no período de 2010-2014:

Gráfico 35 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do FCO em face da PNDR



\* Estagnada \* Baixa renda \* Alta renda \* Dinâmica

282. Utilizando o IDHM como parâmetro de confirmação, verifica-se que, no período 2010-2014, novamente, os entes locais classificados com alto desenvolvimento são aqueles que mais receberam recursos, 65% do total.

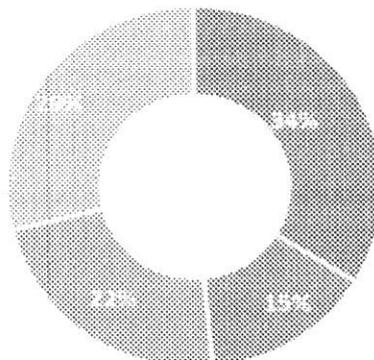
283. Embora as microrregiões prioritárias (Estagnada e Dinâmica) tenham recebido a maior parte dos recursos (55%), em uma análise isolada de cada classe, é possível ainda perceber uma relevante participação de investimentos em municípios classificados como de alta renda. Essa situação demonstra discrepância entre a distribuição efetiva dos recursos e a estratégia de priorização estabelecidas na PNDR, conforme Decreto 6.047/2007.

### 3.3.3.9. Operações de Crédito – Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE)

284. Do total de recursos do FNE, apenas 22% foram destinados a municípios classificados pela PNDR como de alta renda.

285. O gráfico a seguir evidencia a distribuição de recursos do fundo por meio da classificação dos municípios de acordo com a tipologia da PNDR para o período de 2010-2014:

Gráfico 36 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do FNE em face da PNDR



\* Estagnada \* Baixa renda \* Alta renda \* Dinâmica

286. A regulamentação do FNE é a mesma do FCO, qual seja a Lei n.º 7.827/89 e o Decreto 6.047/2007. Sendo assim, percebe-se que os municípios classificados como estagnados e dinâmicos são os que mais recebem recursos oriundos do FNE, fato que se coaduna com as premissas de aplicação estabelecidas pela PNDR.

287. A mesma análise, tomando como referência o IDHM, verifica-se que os municípios com médio e baixo desenvolvimento são os que mais receberam recursos no período de 2010 a 2014, aproximadamente 72% do total.

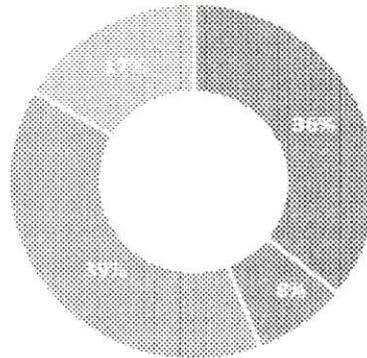
288. Assim, em face dos resultados observados quanto à distribuição de recursos do FNE, não foram observadas possíveis distorções em sua aplicação.

### 3.3.3.10. Operações de Crédito – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)

289. Do total de recursos do FNO, 39% foram destinados a municípios classificados pela PNDR como de alta renda.

290. A distribuição dos montantes de operações de crédito com recursos do FNO em face da tipologia da PNDR para o período de 2010-2014 pode ser visualizada no gráfico a seguir:

Gráfico 37 – Distribuição de 2010-2014 das operações de crédito realizadas com recursos do FNO em face da PNDR



\* Estagnada \* Baixa renda \* Alta renda \* Dinâmica

291. Situação diferente da encontrada para os outros fundos ocorre no FNO. Entre 2000 e 2009, as operações com recursos do FNO foram destinadas majoritariamente para municípios classificados como estagnados, 43% do total. Como a regulamentação do FNO é a mesma que a dos outros fundos constitucionais, aplicação majoritária em municípios estagnados se alinha à PNDR.

292. Contudo, entre 2010 e 2014, os municípios classificados como de alta renda passaram a ser aqueles que mais receberam recursos (39%, conforme gráfico anterior), invertendo a referida posição de harmonização entre aplicação efetiva e política de priorização. Observação nesse sentido, inclusive foi feita em auditoria operacional realizada no fundo em 2010/2011 (TC 033.934/2011-8), na qual foi constatado que a participação relativa dos valores aplicados em municípios classificados como de alta renda sobre o total de recursos alocados vinha crescendo continuamente.

293. Pela classificação do IDHM, foram verificados resultados semelhantes quanto à destinação de recursos a municípios mais desenvolvidos. De 2010 a 2014, 48% dos recursos foram contratados em regiões com alto nível de desenvolvimento.

294. Embora as microrregiões prioritárias (estagnada, baixa renda e dinâmica) tenham recebido, entre 2010 a 2014, a maior parte dos recursos (61%), em uma análise isolada de cada classe, é possível ainda perceber uma relevante participação de investimentos em municípios classificados como de alta renda (39%).

### 3.3.4. Considerações finais a respeito da distribuição de recursos diante dos indicadores econômicos sociais

295. O direcionamento de recursos a municípios mais desenvolvidos e com maiores níveis de renda distorcem ainda mais o atual cenário de desigualdade inter-regional.

296. Pelos dados e informações levantadas, em uma análise classe a classe, os municípios desenvolvidos foram os que mais se beneficiaram de recursos públicos, recebendo, em média, mais de 50% do montante total, conforme tabela a seguir:

Tabela 12 – Repasse a municípios mais desenvolvidos de 2010 a 2014 por fonte

Origem	Municípios mais desenvolvidos (Alto ou Muito Alto IDHM)
Transferências Obrigatórias União	59%
Transferências Discricionárias União	56%
FAT	82%
FGTS	87%

<b>Origem</b>	<b>Municípios mais desenvolvidos (Alto ou Muito Alto IDHM)</b>
<b>FMM</b>	81%
<b>FAR/PAR</b>	69%
<b>Bancos</b>	83%
<b>Tesouro Nacional</b>	86%
<b>IHCD</b>	88%
<b>FCO</b>	65%
<b>FNE</b>	28%
<b>FNO</b>	48%

297. A Constituição prevê que a diminuição das desigualdades deve ser feita considerando critérios populacionais. Em 2010, os municípios de alto ou muito alto IDHM representavam 67% da população brasileira, conforme tabela a seguir:

Tabela 13 – População por classe PNDR e IDHM

<b>Classificação</b>	<b>Classe</b>	<b>População 2010</b>
<b>PNDR</b>	Estagnada	25%
	Baixa renda	8%
	Alta renda	58%
	Dinâmica	9%
<b>IDHM</b>	Muito baixo	0%
	Baixo	11%
	Médio	22%
	Alto	51%
	Muito alto	16%

298. As transferências e as operações de crédito contratadas a partir dos fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) apresentaram distribuição alocativa inferior (65%, 28% e 48%, respectivamente) à participação populacional dos municípios de alto ou muito alto IDHM (67%).

299. No caso das demais fontes FGTS, FAT, FAR/PAR, Tesouro Nacional e IHCD o elevado direcionamento de recursos a municípios mais desenvolvidos está na contramão dos objetivos relacionados a redução das desigualdades inter-regionais almejada pela Constituição.

### **3.4. Análise exploratória sobre a efetividade das fontes de financiamento regional**

300. Este tópico busca fazer uma análise exploratória utilizando o instrumental econométrico a fim de testar se as fontes de recursos disponibilizadas no início do período avaliado (2000) são estatisticamente significantes para promover melhoras no IDHM para o período entre 2000 e 2010. Serão analisadas as seguintes fontes: i) Transferências Obrigatórias da União; ii) Transferências Obrigatórias dos Estados; iii) Transferências Discricionárias da União; iv) Transferências Discricionárias dos Estados; e v) Operações de crédito - cujas origens são: a) FAT; b) STN; c) FGTS; d) das próprias instituições financeiras; e) FNE; f) FAR; f) FCO; g) FMM; h) FNO.

301. Ressalta-se que, para as transferências discricionárias, por inexistir dados do ano de 2000, utilizou-se dados de 2002 como proxy. As operações de crédito que utilizaram como origem os Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida não serão analisadas nesta parte do trabalho, haja vista,

em nossa base de dados, tal fonte de recurso somente ser utilizada a partir de 2012. Desse modo, a sua não utilização tem como fim minimizar os problemas de endogeneidade nos testes.

302. Antes, importante repisar que as análises aqui realizadas foram feitas conjuntamente com pesquisadores do IPEA, conforme Termo de Cooperação (TC 017.920/2015-9), as quais tomaram como base metodologia comumente utilizada pelo Instituto, entre elas, as utilizadas nos diversos artigos apresentados em livro de sua publicação intitulado Avaliação de Políticas Públicas no Brasil – uma análise de impactos regionais (volumes 1 e 2, publicado no ano de 2014).

303. Nesse sentido, cabe destacar que a relação entre desenvolvimento econômico (representado pelo IDHM) e as variáveis explicativas (representadas pelas fontes de financiamento) é endógena, ou seja, é determinada simultaneamente pelo modelo. Logo, a utilização da variável explicativa em vários anos faria com que o modelo tivesse elevada endogeneidade. Assim, para minimizar essa endogeneidade, utiliza-se os valores das variáveis explicativas apenas no início do período a ser analisado (no presente caso, o ano de 2000), em vez de utilizar o valor de alguns anos, ou a média do período. Resende (2011) afirma que a proposta de se utilizar variáveis explicativas no início do período é recorrente na literatura. Assim, tal procedimento foi realizado seguindo vários estudos empíricos publicados nacionalmente (Resende e Figueiredo, 2010 e Silveira Neto, 2001) e internacionalmente (Mankiw et al., 1992; Lopez-Bazo et al., 2004; Silveira Neto e Azzoni, 2006 e Resende et al., 2015).

304. Cabe destacar, entretanto, que, apesar dos diversos tratamentos estatísticos executados neste trabalho, a presente análise não deve ser interpretada como um estudo final de causalidade entre as fontes de financiamento e o crescimento do IDHM. Essa iniciativa deve ser vista como um ponto de partida para avaliações futuras, pois apresenta informações e resultados ainda não investigados pela literatura sobre o tema.

305. Antes da escolha de um modelo final, foram realizados testes e análises preliminares com o intuito de se verificar eventuais problemas de multicolinearidade no decorrer da execução das estimações econométricas (variáveis com correlações muito altas devem ser evitadas, razão pela qual algumas foram removidas quando da realização das análises de regressão).

306. No presente tópico, duas análises foram realizadas: i) uma geral, na qual todos os municípios foram considerados indistintamente; ii) uma por faixa de IDHM, na qual dividiu-se os municípios em três grupos, respeitando a classificação desse indicador. Ambas as análises foram realizadas com o fim de se apurar se determinadas fontes de financiamento contribuíram para ensejar crescimento no IDHM de 2000 para o de 2010.

#### 3.4.1. Análise Geral

307. Nesta seção, são apresentados os resultados econométricos da relação entre algumas variáveis (fontes de financiamento em 2000 - origens das operações de crédito e transferências de recursos orçamentários -, do IDHM em 2000 e de variáveis econômicas em 2000) com o crescimento do IDHM entre 2000 e 2010. Para tanto, utilizou-se a metodologia de regressão dos Mínimos Quadrados Ordinários – MQO em cross-section, o qual coleta dados das variáveis (explicitadas no primeiro parágrafo deste tópico) no mesmo período de tempo.

308. A Tabela 7 apresenta o resultado da estimação em três situações distintas (coluna 1, 2 e 3), utilizando como variáveis independentes as fontes de recursos em análises, o IDHM de 2000 e variáveis econômicas, conforme estabelecido nas fórmulas a seguir:

**Coluna 1:**

$$y = ax + d$$

**Coluna 2:**

$$y = ax + bz + d$$

**Coluna 3:**

$$y = ax + bz + cw + d$$

Em que:

“y” = ‘taxa de crescimento do IDHM entre 2000 e 2010’;

“x” = ‘valores das fontes de financiamento em 2000’ (como são várias fontes, entende-se “ax”, como  $a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_nx_n$ );

“z” = ‘IDHM em 2000’;

“w” = ‘variáveis socioeconômicas em 2000’ (como são várias variáveis, entende-se “cw”, como  $c_1w_1 + c_2w_2 + \dots + c_nw_n$ );

“d” = erro aleatório do modelo;

“a”, “b”, “c” = coeficientes das variáveis “x”, “z” e “w”, respectivamente.

309. Em suma, na coluna um, está apresentado o resultado da estimação, considerando-se apenas como variáveis independentes as fontes de financiamento. Na coluna dois, considera-se, como variáveis explicativas, tanto as fontes de financiamento como o IDHM em 2000. A coluna três, por sua vez, agrega uma gama de variáveis socioeconômicas sugeridas pela literatura como determinantes do desenvolvimento econômico àquelas variáveis utilizadas na coluna dois.

Tabela 14 – Resultados do Modelo de MQO

Variáveis Independentes – ano base 2000	(1)	(2)	(3)
FAT	1.33e-10 (1.06)	-1.64e-11 (-0.49)	-1.29e-11 (-0.35)
FCO	-7.01e-09*** (-2.69)	2.34e-09*** (2.65)	2.97e-09*** (2.95)
FGTS	-1.42e-09 (-1.19)	8.77e-10** (2.05)	9.01e-10* (1.96)
FMM	1.93e-10 (0.73)	5.57e-10*** (7.76)	6.54e-10*** (7.86)
FNE	8.05e-09 (1.21)	5.28e-10 (0.87)	9.99e-10** (2.19)
FNO	8.98e-09*** (3.07)	-1.31e-09** (-2.00)	-2.23e-09*** (-2.72)
PAR/FAR	-2.24e-10 (-0.18)	5.28e-11 (0.13)	1.63e-10 (0.42)
Recursos Próprios	1.73e-10 (0.76)	-1.20e-10* (-1.69)	-1.36e-10* (-1.76)
STN	0.000000111*** (2.64)	-9.00e-09 (-1.22)	-6.07e-09 (-1.02)
Transferências Obrigatórias União	-7.95e-10** (-2.46)	3.03e-10*** (3.36)	3.67e-10*** (3.88)
Transferências Obrigatórias Estados	-2.23e-10 (-0.97)	-3.56e-11 (-0.54)	-5.09e-11 (-0.74)
Transferências Discricionárias União	-1.67e-10 (-0.20)	1.92e-10 (0.67)	5.39e-10* (1.91)

Transferências Discricionárias Estados	-1.59e-08***	2.93e-09***	2.71e-09***
	(-4.84)	(3.36)	(2.97)
IDHM	-	-1.313***	-1.422***
	-	(-106.51)	(-33.76)
Média de anos de estudo	-	-	0.00298***
	-	-	(2.59)
Mortalidade infantil	-	-	-0.000963***
	-	-	(-6.31)
Índice de gini	-	-	-0.0592***
	-	-	(-4.40)
% dos ocupados no setor agropecuário	-	-	0.0000542
	-	-	(0.65)
% dos ocupados no setor comércio	-	-	0.000450*
	-	-	(1.67)
% dos ocupados na indústria de transformação	-	-	0.000846***
	-	-	(7.11)
% da população em domicílios com água encanada	-	-	-0.000395***
	-	-	(-7.19)
Constante	0.291***	0.972***	1.079***
	(129.88)	(140.20)	(47.63)
Número de obs.	5565	5565	5565
R2 ajustado	0.032	0.849	0.855

Fonte: Elaboração própria. Notas: \* Significância em 10%; \*\* Significância em 5%; \*\*\*Significância em 1%. Estatística t entre parênteses.

310. A estimação exposta na coluna três, por incluir variáveis explicativas socioeconômicas, tende a minimizar os problemas de variáveis omitidas, o que permite analisar com maior confiança os efeitos das origens das operações de crédito e das transferências de recursos sobre o crescimento do IDHM.

311. Em função do relatado, para fins de análise, serão utilizados os resultados obtidos por meio da coluna três. Desse modo, é possível verificar que os seguintes coeficientes das origens de operações de crédito apresentaram uma relação positiva e estatisticamente significativa (ao nível de 1%) com o crescimento do IDHM para o período 2000-2010: FCO e FMM. Por sua vez, o coeficiente da origem do FNO, apesar de ser estatisticamente significativo, apresenta uma relação inversa com o crescimento do IDHM entre 2000 e 2010. Os demais coeficientes das origens de operações de crédito não foram significantes ao nível de 1%, apesar de o FNE ser significativo ao nível de 5%.

312. Complementando essa análise, verificou-se que as transferências obrigatórias da União para os municípios em 2000 e as transferências discricionárias dos Estados para os municípios em 2002 apresentaram uma relação positiva e estatisticamente significativa (ao nível de 1%) com o crescimento do IDHM.

313. Em face dos resultados encontrados, percebe-se que, se for considerado o nível de significância de 5%, das fontes analisadas, apenas FCO, FMM, FNE, as transferências obrigatórias da União e as transferências discricionárias dos Estados contribuíram positivamente para o crescimento do indicador utilizado como parâmetro (IDHM). Fato que levanta dúvidas se a atual

política de utilização de recursos públicos é capaz de ensejar desenvolvimento econômico e social aos entes locais, haja vista a maioria das fontes de financiamentos analisadas ou são insignificantes (ao nível de 5%) ou apresentam correlação negativa com a variável dependente.

314. Feitas essas análises, destaca-se o risco de a distribuição de recursos públicos entre os entes federativos poder não estar contribuindo para o desenvolvimento de municípios.

315. Apesar dos resultados obtidos por meio do presente estudo, é bom ressaltar que, para algumas origens, existem trabalhos mais robustos que devem ser levados em consideração para eventuais tomadas de decisão. Por exemplo, recentemente o FNE, FNO e FCO foram avaliados por Resende et. al (2015) - Texto para Discussão do IPEA n. 2145 - Avaliação dos Efeitos Econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011.

#### 3.4.2. Análise por faixa de IDHM

316. Neste tópico, utilizando a mesma metodologia adotada na seção anterior, os municípios foram divididos em três grupos (Baixo, Médio e Alto), respeitando a classificação utilizada pelo IDHM (considerou-se como baixo os municípios classificados com IDHM muito baixo e baixo; considerou-se médio os municípios classificados com IDHM médio e; considerou-se como alto os municípios classificados com IDHM alto e muito alto).

317. Justifica-se tal segmentação em três grupos por entender que os resultados apresentados em cada segmento podem variar dependendo do nível de desenvolvimento apresentado pelos entes regionais que integram cada grupo. Em suma, infere-se que os efeitos das fontes de recursos podem ter relação com o nível de desenvolvimento e de infraestrutura já existente no município.

318. Nesse sentido, elaborou-se a Tabela 3.3.1 (em anexo), que demonstra os resultados da relação entre algumas variáveis (fontes de financiamento em 2000, utilizadas na tabela anterior, IDHM em 2000 e variáveis econômicas em 2000) com o crescimento do IDHM entre 2000 e 2010, segmentado por IDHM.

319. Da mesma forma que na seção anterior, foram realizadas análises utilizando três modelos: no primeiro, considerou-se somente as fontes de recursos; no segundo, considerou-se as fontes e o IDHM em 2000; no terceiro, considerou-se, além dos elementos contidos na coluna dois, as variáveis econômicas. Os três modelos foram testados em cada grupo de municípios (baixo, médio, alto IDHM). Entretanto, para fins de análise, considerou-se o terceiro modelo (colunas 3, 6 e 9 da Tabela 3.3.1, anexa).

320. Para o grupo de municípios de IDHM classificados como Baixo (coluna três), apenas os coeficientes das origens das operações de crédito FCO e FGTS, bem como as transferências obrigatórias dos estados para os municípios apresentaram relação positiva e estatisticamente significativa (ao nível de 1%) com o crescimento do IDHM. Por sua vez, o coeficiente da origem PAR/FAR apresentou uma relação significativa inversa com o crescimento do IDHM entre 2000 e 2010 (nível de 1%). Por fim, destaca-se que, ao nível de 5%, as origens FNE e Própria são estatisticamente significantes, apesar do FNE ter uma correlação negativa. Assim, se considerarmos o nível de significância de 5%, apenas o FCO, FGTS, recursos próprios e as transferências obrigatórias dos estados para municípios seriam fontes de financiamento capazes de ensejar desenvolvimento de municípios com baixo IDHM.

321. Os resultados do grupo de municípios de IDHM classificados como médio (coluna seis) demonstram que os seguintes coeficientes foram estatisticamente significantes (ao nível de 1%) e positivamente relacionados à variável dependente (crescimento do IDHM): FCO e FNE. Ao nível de 5%, os coeficientes da STN e transferências da União para municípios foram estatisticamente significantes e positivamente relacionados. Assim, se considerarmos o nível de significância de 5%, apenas o FCO, FNE, os recursos da STN e as transferências da União para os municípios podem ser

consideradas fontes de financiamento capazes de ensejar desenvolvimento de municípios com médio IDHM.

322. Por sua vez, para o grupo de municípios de Alto IDHM (coluna nove), somente o coeficiente da origem PAR/FAR foi estatisticamente significativo ao nível de 1% e positivamente relacionado com a variável dependente. Se considerarmos significância de 5%, foram significantes as origens FCO, FGTS, e transferências obrigatórias dos estados para municípios, tendo apenas o FGTS uma relação negativa com a variável dependente. Assim, se considerarmos o nível de significância de 5%, apenas o PAR/FAR, FCO e as transferências dos estados para os municípios podem ser consideradas fontes de financiamento capazes de ensejar desenvolvimento de municípios com alto IDHM.

323. No intuito de resumir os resultados encontrados para cada faixa de IDHM, elaborou-se a tabela a seguir:

Tabela 15 – Resultado da Estimção

IDHM	Fontes positivamente significantes ao nível de 5%			
	Baixo	FGTS	FCO	Transf. Obrigatórias dos Estados
Médio	FNE	FCO	Transf. Obrigatórias da União	STN
Alto	PAR/FAR	FCO	Transf. Obrigatórias dos Estados	

324. Ante o resumo apresentado, percebe-se que, se particionarmos a análise por IDHM, poucas fontes de financiamento contribuíram positivamente para o desenvolvimento do ente subnacional. Resultado que ratifica as conclusões observadas no subtópico anterior, ou seja, há risco de a distribuição de recursos públicos entre os entes federativos não estarem contribuindo para o desenvolvimento de municípios.

### 3.4.3. Considerações sobre a análise econométrica

325. Os resultados de significância positiva observados devem ser analisados à luz do montante dos recursos alocados, haja vista algumas origens terem poucos recursos alocados em 2000 e, portanto, seus efeitos municipais tenderem a ser muito limitados.

326. Especificamente, os resultados significantes com relação negativa devem ser vistos com cuidado e análises mais detalhadas devem ser realizadas, conforme Resende et al. (2015). Tais resultados também podem decorrer da pouca alocação de recursos no ano de 2000.

327. Quando considerados todos os municípios, independentemente de seu grau de desenvolvimento socioeconômico, ao nível de significância de 5%, apenas o FCO, o FMM, FNE, as transferências obrigatórias da União e as transferências discricionárias dos Estados contribuíram positivamente para o crescimento do indicador utilizado como parâmetro. Quando incorporado na análise a classe dos municípios por faixas de IDHM, as fontes significantes variam em função da classe, conforme tabela apresentada anteriormente.

328. As análises preliminares sobre a repercussão da aplicação de cada fonte de financiamento na melhora do IDHM demonstram que, para todas as classes de municípios, apenas poucas fontes de recursos apresentam significância e relação positiva. Essa constatação adicionada ao direcionamento de recursos para municípios desenvolvidos, demonstra fragilidade na implementação de uma política de distribuição de recursos para redução de desequilíbrios regionais que pode, inclusive, promover efeitos opostos.

329. A análise de impacto considerando os grupos de desenvolvimento, reforça a necessidade de novas discussões a respeito do direcionamento de recursos dos fundos públicos, visto que determinadas fontes apenas se tornam estatisticamente significantes caso o ente apresente determinado estágio de desenvolvimento.

330. Como exemplo, é possível citar o FNO que, de acordo com os resultados observados, não contribuiu positivamente para o desenvolvimento da região Norte, mesmo a região apresentando

elevada quantidade de municípios classificados com baixo IDHM (em 2010, 44%). Resultado que, em conjunto com os citados em parágrafos anteriores, reforça a necessidade de se repensar o modelo adotado pela política de desenvolvimento nacional.

### 3.5. Riscos identificados, comentários dos gestores e recomendações

331. No presente capítulo, foram realizadas diversas análises sobre a relação entre algumas fontes de financiamento e o nível de desenvolvimento socioeconômico municipal, no intuito de demonstrar se os recursos públicos estão sendo direcionados para as regiões mais/menos desenvolvidas ou se esse direcionamento está de acordo com os objetivos da fonte de financiamento, bem como se eles são capazes de ensejar desenvolvimento econômico e social.

332. A partir das análises realizadas, constatou-se o alto risco de concentração de recursos em municípios com alto nível de desenvolvimento. Algumas fontes de financiamento apresentaram um nível de concentração de recursos superior a 80% em municípios com nível de desenvolvimento alto ou muito alto. Além disso, a partir da avaliação estatística, das treze fontes de financiamento analisadas, apenas cinco demonstraram ter contribuído positivamente para o desenvolvimento de municípios.

333. Os quadros abaixo listam as evidências que corroboram essas conclusões, bem como os encaminhamentos propostos como contribuição para mitigar os riscos identificados. Além disso, o TCU solicitou que diversos órgãos (BB, Caixa, Basa, BNB, BNDES, Ministério da Integração Nacional, Casa Civil, IPEA, Ministério da Fazenda, CGU, Sudeco, Sudene e Sudam) apresentassem considerações sobre o presente relatório, as quais também serão apresentadas.

<b>Evidências</b>	
1.	<b>De 2010 a 2014, 82% dos recursos do FAT foram direcionados a municípios de alto ou muito alto nível de desenvolvimento;</b>
2.	<b>De 2010 a 2014, 87% dos recursos do FGTS foram direcionados a municípios de alto ou muito alto nível de desenvolvimento;</b>
3.	<b>De 2010 a 2014, 86% dos recursos do Tesouro foram direcionados a municípios de alto ou muito alto nível de desenvolvimento;</b>
4.	<b>Baixa significância da aplicação de recursos públicos na melhoria dos níveis de desenvolvimento municipal. Das treze fontes de financiamento analisadas, apenas cinco contribuíram positivamente para o desenvolvimento dos municípios, ao nível de significância de 5% (FCO, FMM, FNE, transferências obrigatórias da União e transferências discricionárias dos Estados),</b>

334. Diante das constatações apresentadas, a Secretária de Orçamento Federal – SOF, por meio do Ofício nº 1605/2017-MP, lembrou que algumas fontes de recursos transcendem a ação discricionária do Governo Federal, citando os casos das transferências obrigatórias. Ademais, ao comentar a respeito das operações de crédito, o órgão de orçamento salientou que o IDHM não deve balizar concessões de operações de crédito, sob pena de se colocar em risco a sustentabilidade fiscal da União. Dessa maneira, justificou que, na incapacidade de endividamento, outras fontes de recursos como as transferências seriam mais adequadas. Posicionamento que colide com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, haja vista ser fundamentada em operações de crédito.

335. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, contestou os dados referentes às distribuições por tipologia da PNDR, apresentando informações de que mais de 80% do valor total contratado foram destinados a microrregiões de Baixa renda, Dinâmica de Menor Renda e

Estagnada de Média Renda no primeiro semestre de 2016. Situação divergente da observada no presente relatório.

336. Ocorre que os períodos utilizados neste trabalho são completamente distintos dos levantados pela Sudam. O relatório utilizou dados encaminhados pelo Banco da Amazônia, por meio do Ofício nº 2015/194, referentes aos anos de 2010 a 2014.

337. Ainda no afã de contribuir, a Superintendência cita estudos sobre impactos do FNO na região Norte, valendo-se de outros modelos econométricos, que apresentam resultados distintos dos encontrados pela equipe de auditoria. Embora completamente válida a contribuição, os estudos do Ipea, realizados pelo mesmo pesquisador que compôs o presente trabalho e citado pela Sudam possuem finalidade e escopo distintos, abrangendo apenas o FNO e agregando informações bastante específicas como variáveis.

338. Esse modelo não pôde ser reproduzido no presente trabalho tendo em vista a grande quantidade de fontes avaliadas e suas respectivas bases de dados. Ademais, a variável explicada considerada no estudo referenciado é o PIB per capita, que é estritamente econômica. Ainda assim, os resultados apresentados foram bem variados como pode-se verificar a partir do trecho a seguir:

Em resumo, os resultados das estimações dos modelos em painel de efeito fixo mostraram que os recursos do FNO-total apresentaram uma relação inversa com o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal. No entanto, a avaliação do FNO-setorial sugere impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita*, possivelmente resultado dos empréstimos concedidos aos setores rural e de comércio e serviços no nível municipal.

Vale ressaltar que não foram identificados impactos estatisticamente significativos e positivos dos empréstimos do FNO-total e FNO-setorial nas escalas microrregional e mesorregional, provavelmente porque as referidas escalas apresentam unidades geográficas mais extensas e internamente heterogêneas, fato este que dificulta a mensuração dos impactos econômicos.

339. Pelo espectro de fontes de financiamento analisado, o objetivo pioneiro revelado deste capítulo foi o de fornecer um estudo exploratório inicial capaz de evidenciar a importância de avaliações de impactos de múltiplas fontes de financiamento federal, e não de chegar a uma conclusão final a respeito da efetividade do fundo.

340. Nesse sentido, não se objetivou condenar nenhuma das fontes de recursos, mas sim avaliar eventuais instrumentos que possam ser mais efetivos na redução das desigualdades inter-regionais que outros. Esse objetivo inclusive se coaduna com preocupações apresentadas pela SOF, dentre as quais o fato de que concessões de operações de crédito devem ser norteadas pelo mercado. Esse raciocínio, que parece evidente para alguns, deve ser abrandado tendo em vista as operações de crédito serem os grandes protagonistas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

341. Em posição distinta à estabelecida pela SOF, O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, em seus trabalhos, apontou que a contribuição do programa Minha Casa Minha Vida, na vertente custeada pelo FGTS, restava comprometida devido à prática recorrente de utilização da demanda de mercado como balizador dos remanejamentos orçamentários em detrimento do planejamento inicial, que considerava participação relativa do déficit habitacional estimado de cada região.

342. Com efeito, a estratégia inicialmente concebida desfigurou-se ao longo da implementação do programa, gerando resultados expressivos em alguns estados; razoáveis em outros e insatisfatórios nos demais. O aspecto principal foi o descompasso do planejamento com a execução, isto é, o desarranjo ao longo da execução das decisões de alocação inicialmente adotadas para atacar o problema.

343. Em seus trabalhos, o órgão de controle interno apontou também situação semelhante quanto às aplicações de recursos do FAT, haja vista não realizarem o devido acompanhamento de uma visão

regional. Para os auditores, os instrumentos de controle Coordenação-Geral de Recursos – CGFAT prescindiam de informações essenciais para uma avaliação do panorama nacional de um possível fomento propiciado pela aplicação dos recursos do fundo, com potencial viés na mitigação das desigualdades regionais.

344. Por fim, o órgão de controle interno apontou os Relatórios de Auditoria nº 246666 e 201503884 nas quais foram recomendados aos bancos públicos, mormente BNB e BNDES, a necessidade de criação de mecanismos e indicadores capazes de mensurar a efetividade de sua atuação.

345. Já o Ministério da Integração Nacional – MI aborda, em seus comentários, a baixa efetividade em se considerar, para fins de acompanhamento das políticas de desenvolvimento regional, as clássicas macrorregiões, negligenciando repartições territoriais menores. Outrossim, o Ministério relembra que, em harmonia com decisões do TCU, foram propostas pela pasta a implementação de encargos financeiros distintos por faixa da PNDR, contudo a Conselho Monetário Nacional não tem acatado a proposta.

346. Embora tal medida de distinção entre os encargos financeiros a partir das faixas da PNDR possam fomentar a absorção de recursos dos fundos regionais, o MI afirma que, ainda assim, uma perfeita sintonia desse instrumento de financiamento às diretrizes da política regional não implicará no aumento da participação relativa dos financiamentos nas áreas consideradas prioritárias pela política ou mesmo na contribuição desses Fundos para elevarem os níveis de desenvolvimento dessas localidades mais carentes. A ação isolada do crédito não resultará no desenvolvimento desses municípios, responderá, simplesmente, a uma demanda existente ou será o instrumento para a materialização de um planejamento estratégico bem construído.

347. O MI destacou ainda que vem envidando esforços para revisar a atual PNDR no intuito de torná-la mais efetiva, bem como vem realizando diversas ações para aperfeiçoar a avaliação dos programas de governo.

348. O Ipea, em seus comentários, esclarece que a mera distribuição regional de recursos é condição necessária, mas não é suficiente para a redução das desigualdades. Seria preciso, adicionalmente, entender e prospectar as possíveis formas de utilização dos recursos transferidos pelo federalismo, de modo a considerar a oferta e a demanda desses recursos. Ademais, seria importante uma avaliação da eficácia, eficiência e efetividade do uso dos recursos públicos direcionados para o desenvolvimento das regiões.

349. Nesse sentido, o Instituto recomenda que o “manejo correto do conjunto de instrumentos governamentais deveria preocupar-se com a ideia de promoção de uma mudança estrutural regional. Ou seja, as estratégias de desenvolvimento (e de redistribuição de recursos federativos) deveriam atentar para quais resultados produzir, qual a intensidade necessária e durante quanto tempo”.

350. A percepção geral que fica ao se observar os comentários dos órgãos envolvidos na gestão do fluxo financeiro interfederativo e na promoção do desenvolvimento regional é de que, para se mitigar o risco de concentração de recursos em municípios de alta renda, faz-se necessário planejar de forma integrada as múltiplas fontes de financiamento, enxergar os gastos do governo federal de maneira regional e acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos sistematicamente, observando seus impactos.

351. Essas preocupações já foram inclusive objeto de várias deliberações pretéritas do TCU, discorridas no capítulo 4 deste relatório, nas quais a Corte verificou, muito em consonância com os trabalhos do órgão de controle interno, ausência de avaliação de impacto na aplicação de recursos dos fundos regionais, deficiências nas ações de acompanhamento por parte dos órgãos de promoção do desenvolvimento regional, concentração na aplicação de recursos dos fundos regionais e fragilidade da coordenação federativa.

352. Como repetido ao longo deste relatório o tema é complexo pois envolve atuação de todos os poderes, como bem salientou a Casa Civil, e todas as esferas federativas. Contudo, essa característica não deve pautar ou atemorizar a atuação institucional dos órgãos constituídos, sob pena do tema ficar relegado apenas à letra da Constituição.

#### **Proposta de encaminhamento**

No intuito de contribuir para a redução das desigualdades inter-regional e para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, recomenda-se:

1. **À Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento que desenvolvam canais de comunicação de modo a aumentar a interação técnica e favorecer uma visão integrada sobre as fontes de financiamento regional;**
2. **À Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento que, a partir das discussões criadas com base na recomendação anterior, considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados;**
3. **À STN, ao CCEGTS, ao CODEFAT, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério das Cidades, à SUDAM, à SUDENE e à SUDECO que considerem, no planejamento da alocação de seus recursos, os impactos nos indicadores socioeconômicos, bem como aspectos estruturais, conjunturais e operacionais que possam causar ausência de demanda por recursos operacionalizados a partir de operações de crédito.**

#### **4. O que o TCU constatou em fiscalizações recentes**

##### **4.1. Aspectos iniciais**

353. O presente capítulo destacará trabalhos realizados pela Corte de Contas da União relativos à temática de financiamento regional. Nesse sentido, serão tecidas considerações acerca dos seguintes assuntos: i) identificação espacial das despesas públicas nos orçamentos da União; ii) metodologia de cálculo do Fundo de Participação dos Estados – FPE; iii) Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR; iv) Transferências Voluntárias; v) política de crédito da Caixa Econômica Federal.

##### **4.2. Avaliação do estágio de identificação espacial das despesas públicas**

354. Em 2011, o TCU realizou fiscalização (TC 016.574/2010-9) que teve como objetivo apresentar um quadro sobre o estágio da identificação espacial das despesas públicas nos orçamentos da União à época da fiscalização.

355. A demanda por informações regionalizadas teve como referência a Constituição Federal, pois ela estabelece, entre as funções dos orçamentos Fiscal e de Investimento, a de combater as desigualdades regionais, segundo o critério populacional (art. 165, §7º). De acordo com o trabalho realizado, o reconhecimento das atuais possibilidades de identificação regional das despesas e de suas respectivas deficiências é um dos primeiros passos necessários ao enfrentamento da questão, qual seja: verificar se os gastos públicos estão reduzindo as desigualdades regionais.

356. O primeiro obstáculo enfrentado pelo levantamento de 2011 quanto ao tema se referia ao próprio significado de redução das desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional. A legislação não sana todas as dúvidas quanto ao assunto. Ademais, não há consenso entre as secretarias do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI e Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP) sobre as respectivas

responsabilidades e competências acerca da delimitação da localização geográfica do gasto. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) do Ministério da Fazenda, por sua vez, informou que as consultas disponíveis no Sistema Gerencial de Informações não fornecem um quadro realista da distribuição regional das despesas públicas.

357. Como resultado do referido levantamento, foi possível constatar que mais de 90% das despesas dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS eram classificadas como nacional. Ademais, é pouco significativa a identificação dos gastos públicos a nível municipal, sendo a maioria das despesas, quando regionalizadas pelo indicador orçamentário de regionalização, classificadas apenas nas respectivas unidades da federação.

358. As informações obtidas sobre a regionalização da despesa pública nas consultas ao Siafi, tanto pelo indicador orçamentário de regionalização, quanto por outros parâmetros disponíveis eram precárias. Sendo assim, dentre os resultados, o levantamento defendeu a necessidade de se discutir a qualidade do preenchimento de informações relacionadas à unidade da federação e ao município beneficiado pela ação governamental no planejamento e na execução orçamentária.

359. Diante das dificuldades apresentadas, constatou-se ser impossível verificar se a função de redução das desigualdades regionais das despesas públicas, estabelecida pela Constituição Federal, estava sendo realizada, tendo em vista a generalização do uso da classificação da despesa como nacional.

360. Além disso, segundo o levantamento, foi destacado que o volume de recursos dos orçamentos fiscal e de investimento aplicados em cada macrorregião, salvo algumas exceções, deveria ser proporcional à população até o ano de 1998. Entretanto, passados mais de dez anos da conclusão do prazo estipulado na Constituição, as despesas empenhadas em 2009 continuavam sendo classificadas majoritariamente como Nacional, impedindo qualquer controle sobre o cumprimento do mandamento constitucional.

361. Não obstante esse fato, a situação verificada no Orçamento de Investimento de 2009 destaca que das despesas regionalizadas, 69% estavam concentradas na região Sudeste. Nesse ano, apenas 59% das despesas foram regionalizadas.

362. Interessante notar que essas limitações quanto à possibilidade de regionalização de gastos inclusive representaram obstáculo ao próprio diagnóstico sobre as fontes de financiamento do desenvolvimento regional, presente neste trabalho, uma vez que os gastos realizados na modalidade aplicação direta pelo governo federal não são mapeáveis a partir dos dados do Fimbra. Desse modo, foram desconsiderados, embora possuam valores sobremaneira relevantes.

363. Ademais, as informações quanto às operações de crédito intermediadas por bancos públicos, que se imaginariam mais estruturadas, em virtude das próprias estratégias mercadológicas, não se confirmaram.

364. Como última conclusão, o levantamento de 2011 defendeu que a melhoria na qualidade das informações sobre regionalização é um imperativo legal, presente nas diversas leis de diretrizes orçamentárias até hoje realizadas. De tal modo, mesmo que inexista normatização quanto ao significado da redução das desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional, pressupõe-se, no mínimo, a existência de informações oficiais realistas sobre a distribuição geográfica das despesas executadas pela União.

365. Nessa linha, o Tribunal, por meio do Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, determinou ao MPOG, à CGU e à STN que encaminhassem plano de ação informando as medidas a serem adotadas para aprimorar a produção, consolidação e divulgação de informações referentes à regionalização da despesa pública executada.

4.3. Padronização do entendimento sobre o cálculo dos coeficientes individuais do FPE e sobre o acompanhamento de sua distribuição

366. O trabalho teve como principal objetivo a padronização de entendimento entre os envolvidos no processo de rateio do FPE em relação ao cálculo dos coeficientes e ao acompanhamento da distribuição, em conformidade com a Lei Complementar 143, de 17/7/2013.

367. Para cumprir com seu objetivo, foram necessárias análises sobre a legislação que alterou os critérios de distribuição do FPE e reuniões com representantes dos órgãos e entidades envolvidos (IBGE, STN e Banco do Brasil). Os principais pontos discutidos se referiam: i) à periodicidade de apuração e envio aos órgãos envolvidos, da variação acumulada do IPCA; ii) à periodicidade de apuração e envio, aos órgãos envolvidos, da variação real do PIB nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo; iii) à variação real do PIB nacional; iv) aos dados populacionais; v) à viabilidade de envio ao TCU dos dados de renda domiciliar per capita até o último dia útil de fevereiro de cada ano; e vi) aos valores dos repasses.

368. Em complemento, foram realizadas simulações do cálculo dos coeficientes e dos valores a serem distribuídos segundo a nova sistemática do FPE estabelecida pela Lei Complementar 143/2013.

369. O trabalho, embora bastante específico, serviu de subsídio à elaboração de instrução normativa para disciplinar o encaminhamento pelo IBGE ao TCU dos dados necessários ao cálculo dos coeficientes individuais de participação no FPE, bem como ao acompanhamento da distribuição dos recursos aos beneficiários do Fundo, conforme o disposto na LC 143/2013.

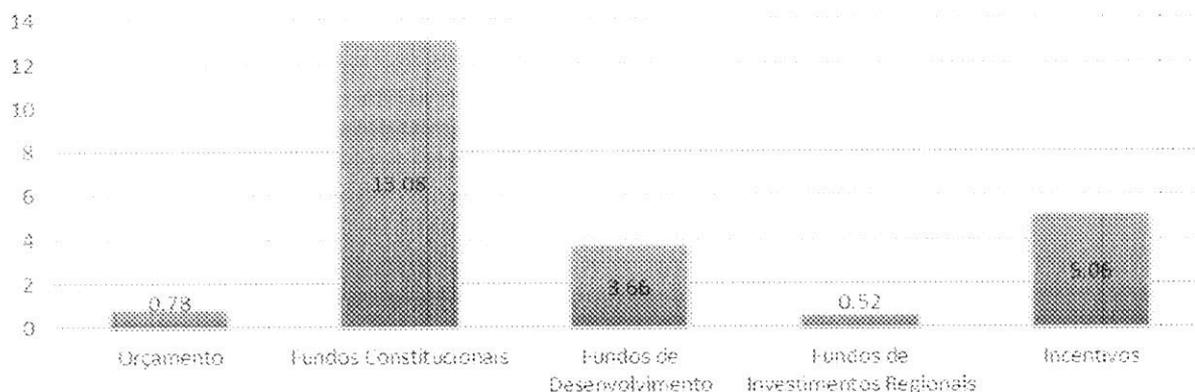
4.4. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR

370. O TCU elegeu o Desenvolvimento Regional como um dos seus Temas de Maior Significância – TMS, em 2009. TMS são trabalhos prioritários em virtude de sua relevância e interesse para a sociedade.

371. Sendo assim, foi realizado levantamento de auditoria, no âmbito do processo TC 013.705/2009-6, com o objetivo de conhecer a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, a situação dos diversos instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento – que englobaram, em seu conjunto, o valor anual de cerca de R\$ 23 bilhões.

372. A PNDR foi formalizada pelo Decreto 6.047/2007, com o objetivo de reduzir desigualdades entre as regiões brasileiras e promover equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, em atenção ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Para a consecução dos seus objetivos, os principais instrumentos para formulação e implantação da PNDR são os planos macrorregionais e mesorregionais de desenvolvimento, os programas governamentais específicos e diversas fontes de recursos, dentre as quais se destacam: os fundos constitucionais de financiamento e os incentivos fiscais, como ilustrado pelo gráfico seguinte.

Gráfico 38 – Fontes de Recursos no âmbito da PNDR



Fonte: TC 013.705/2009-6.

373. No âmbito do levantamento de auditoria, buscou-se: (i) avaliar a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR; (ii) avaliar as formas de controle e coordenação da atuação governamental; (iii) conhecer as fontes de financiamento para a Política, incluindo as operações conduzidas pelos fundos e os incentivos fiscais concedidos; (iv) conhecer os programas classificados como instrumentos da política; e (v) conhecer a situação dos fundos utilizados para financiamento.

374. Diversos problemas foram encontrados, entre eles: (i) ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas; (ii) falta de coordenação interministerial, demonstrada pela falta de operação, desde 2006, da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional, a quem caberia a articulação dos órgãos e entidades públicas em torno da PNDR; (iii) distribuição territorial dos recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade regional traçado na PNDR; (iv) aplicação parcial de recursos disponíveis; (v) ausência de monitoramento das ações e seus resultados; e (vi) indícios de insuficiência dos controles internos das entidades que operam os instrumentos da política.

375. Para sanar tais problemas, o TCU prolatou o acórdão 2.919/2009 - Plenário, com uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MPOG. Além disso, autorizou a realização de várias auditorias para aprofundar a fiscalização nos instrumentos e mecanismos de financiamento da PNDR, como detalhado a seguir.

#### 4.5. Ações de Fiscalização na PNDR

376. Foram realizadas diversas auditorias, por diferentes unidades técnicas do TCU, a partir das orientações extraídas do levantamento realizado no âmbito do TC 013.705/2009-6. Na tabela a seguir, são apresentadas as ações empreendidas e uma descrição sucinta de suas principais características.

Tabela 16 – Detalhamento das ações de controle que decorreram do TC 013.705/2009-6

<b>Ação</b>	<b>Auditoria Operacional na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene e no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE</b>
<b>Unidade</b>	Secretaria de Controle Externo – PE
<b>Relator</b>	Ministro Valmir Campelo
<b>Objetivo</b>	No âmbito do processo TC 002.215/2010-1, que deu origem ao acórdão 2.297/2010 - Plenário, foi realizada auditoria para verificar a atuação institucional da Sudene e do Banco do Nordeste do Brasil na administração e gerência dos recursos do FDNE, inclusive quanto à persecução das diretrizes da PNDR.



Principais Achados	Ausência de Plano Regional de Desenvolvimento, ausência de relatório de avaliação dos programas, deficiências de controles internos na Sudene e no BNB.
<b>Ação</b>	<b>Auditoria de Conformidade no Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste - FCO</b>
Unidade	2ª Secretaria de Controle Externo
Relator	Ministro Valmir Campelo
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 017.373/2009-2, que culminou no acórdão 1370/2010 - Plenário, a auditoria teve como objetivo avaliar a conformidade das ações de financiamento de desenvolvimento regional com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO no que se refere à sua adequação e efetividade.
Principais Achados	Ausência de modelo para avaliação de impacto da aplicação dos recursos do FCO; necessidade de aperfeiçoamentos das diretrizes; carência de informações gerenciais e ausência de acompanhamento de algumas diretrizes; o excesso de procedimentos manuais nos controles da fiscalização da aplicação dos recursos; índice apurado para as operações PRONAF de risco do Fundo superior àquele das operações PRONAF de risco BB.
<b>Ação</b>	<b>Auditoria de Conformidade no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e no Banco do Nordeste do Brasil – BNB</b>
Unidade	Secretaria de Controle Externo – CE
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 004.417/2010-0, que deu origem ao acórdão 6.612/2010 - 2ª Câmara, a fiscalização teve como objetivo central avaliar o desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, enfocando sua missão de financiar as ações da PNDR
Principais Achados	Falhas na atuação do Condrel como condutor da PNDR e como órgão responsável por acompanhar a redução das desigualdades; dificuldades em compatibilizar a PNDR com os objetivos quantitativos a serem atingidos pelo BNB; ausência de monitoramento da programação do fundo pelo BNB; Fragilidades na gestão das informações e dos sistemas que abordam questões relacionadas à PNDR; elevada taxa de inadimplência, problemas com os processos de cobrança dentre outros.
<b>Ação</b>	<b>Auditoria de Conformidade no Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento - DGFI/MI</b>
Unidade	4ª Secretaria de Controle Externo
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 004.421/2010-8, que deu origem ao acórdão 6.613/2010 - 2ª Câmara, teve como objetivo avaliar o elevado número de projetos cancelados, as denúncias de irregularidades e a ausência de elementos que atestem a efetividade das fiscalizações promovidas pelo DGFI.
Principais Achados	Ausência de relação direta entre o planejamento e a aplicação dos recursos do FINOR/FINAM com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Inexistência de sistema e/ou banco de dados para análise dos diversos custos dos projetos do FINOR/FINAM; Ausência de monitoramento dos impactos advindos da descontinuidade no repasse de recursos do FINOR/FINAM e do não realinhamento dos recursos destinados aos projetos; e Não atualização dos recursos a serem repassados pelos Fundos (FINOR/FINAM).



---

<b>Ação</b>	<b>Auditoria Operacional no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO</b>
Unidade	Secretaria de Controle Externo – PA
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 003.765/2010-5, que deu origem ao acórdão 1.352/2011 – Plenário, teve como objetivo central avaliar o desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, sob o enfoque de sua missão de financiar as ações da PNDR.
Principais Achados	Distribuição de recursos do FNO em desconformidade com as diretrizes e prioridades fixadas na PNDR, apesar da contribuição para o desenvolvimento global da Região Norte; crescimento da participação relativa dos valores aplicados em municípios classificados como de alta renda; distorções na distribuição quanto ao aspecto territorial e quanto ao setor econômico; e concentração excessiva de aplicações em projetos de infraestrutura; Fragilidades no desempenho operacional quanto ao processo de planejamento, definição de metas, avaliação e acompanhamento por parte da Ministério da Integração e SUDAM; elevação dos níveis de inadimplência, dentre outros.
<b>Ação</b>	<b>Auditoria Operacional no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA</b>
Unidade	Secretaria de Controle Externo – PA
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 003.764/2010-9, que deu origem ao acórdão 1.991/2012 – Plenário, teve como objetivo central a avaliação do desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, sob o enfoque do cumprimento de sua missão de financiar as ações da PNDR.
<b>Ação</b>	<b>Auditoria Operacional na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR</b>
Unidade	Semag
Relator	Ministro Aroldo Cedraz
Objetivo	No âmbito do processo TC 033.934/2011-8, que deu origem ao acórdão 3564/2014-Plenário, foi realizada auditoria para verificar a existência de alguns problemas relacionados à PNDR, especialmente no que diz respeito aos seus objetivos, problemas a serem atendidos por essa política pública e a descrição da sua matriz lógica.
Principais Achados	Imprecisões na formulação da PNDR; limitações da lógica de intervenção da Política; e fragilidade da coordenação federativa;

---

377. Em síntese, observou-se a existência de achados diversos, em todas as etapas da implementação da PNDR, desde o planejamento com a ausência de planos regionais de desenvolvimento, falhas de planejamento; execução com a inobservância das diretrizes da PNDR, deficiências institucionais, irregularidades operacionais; e controle com fragilidades dos controles internos e sistemas de informação, ausência ou insuficiência de avaliação e publicação de relatórios.

#### 4.6. Transferências Voluntárias

378. Em 2011, o MPjTCU representou ao Tribunal em face de estudo por ele realizado que revelou a existência de indícios de diversas impropriedades no repasse de recursos federais aos municípios mediante transferências voluntárias (TC 031.606/2011-3). Em resumo, apresenta-se os mencionados indícios de impropriedades:

- ☐ Constatação de concentração de transferências voluntárias em municípios sem observar região, nível populacional e IDH;
- ☐ Aparente ausência de coordenação entre os órgãos na liberação de recursos por meio de convênios;
- ☐ Órgãos repassadores e fiscalizadores não levam em conta os resultados alcançados com as transferências aos municípios;
- ☐ Nem sempre os municípios mais pobres e de menor IDH recebem proporcionalmente mais recursos de transferências voluntárias, talvez por terem menor estrutura administrativa e baixa capacidade gerencial para apresentar projetos; essa realidade favorece o aumento da desigualdade regional;
- ☐ Os números do levantamento não permitem afirmar em que locais os recursos foram mais bem aplicados, mas podem demonstrar ausência de lógica coordenada para potencializar os resultados das políticas públicas;
- ☐ Os municípios de Roraima receberam grande volume de recursos *per capita*, diferentemente de outros com padrão similar de IDH e de população.

379. Em face do apurado no decorrer das análises realizadas no âmbito desse processo, o TCU, por meio do Acórdão 2.518/2012 – TCU – Plenário, determinou que a Segecex incluísse, no Plano de Fiscalização, a realização de ação de controle para avaliar a política de alocação de recursos federais aos municípios mediante transferências voluntárias, em relação aos seguintes pontos:

- 9.2.1. Falta de critérios racionais para a alocação de recursos aos municípios, que acaba sendo mais política que técnica;
- 9.2.2. Ausência de ações coordenadas entre os órgãos repassadores, que expressem políticas mais amplas com objetivos nacionais;
- 9.2.3. Ineficiências decorrentes do fato de as transferências dependerem principalmente da iniciativa dos interessados ou de um parlamentar; e
- 9.2.4. Ausência de indicadores e metas mais precisos que permitam verificar os resultados alcançados e a eficiência das ações conduzidas, inclusive em termos de impacto nas condições de vida da população, e que possam ser utilizados como critérios para o recebimento de novos recursos pelos municípios;

#### 4.7. Política de crédito da Caixa Econômica Federal

380. Em 2013, o MPjTCU formulou representação ao TCU na qual informa que a Caixa Econômica Federal, além de ter aumentado, de forma expressiva, a concessão de crédito ao mercado, apresentava índices de inadimplência preocupantes. Posteriormente, aditou-se a referida representação de modo a oferecer novas considerações acerca das políticas de crédito da entidade, mormente as relativas à modalidade de crédito Minha Casa Melhor - MCM, cuja operacionalização poderia elevar os índices de inadimplência da Caixa, bem como causar possíveis violações à Lei de Responsabilidade Fiscal (TC 026.675/2013-7).

381. Na representação, o Ministério Público requereu a realização de inspeção na referida Instituição Financeira com o objetivo de realizar uma análise sistemática de sua carteira de crédito, destacou a necessidade de se identificar diversas informações/questões de auditoria e esclarecer os dados dos balanços, balancetes e demonstrativos contábeis atinentes a recursos livres (exclusive recursos de empréstimo sob consignações), especialmente quanto a:

- 1 - Valores totais das operações de crédito e seus respectivos percentuais de inadimplência;
- 2 - Valores atuais de crédito em atraso;
- 3 - Providências adotadas para preservar o patrimônio na hipótese de alta inadimplência;

4 - Índice de cobertura;

5 - Valor de créditos baixados para prejuízos nos últimos 5 anos;

6 - Concentração de crédito em poucos conglomerados.

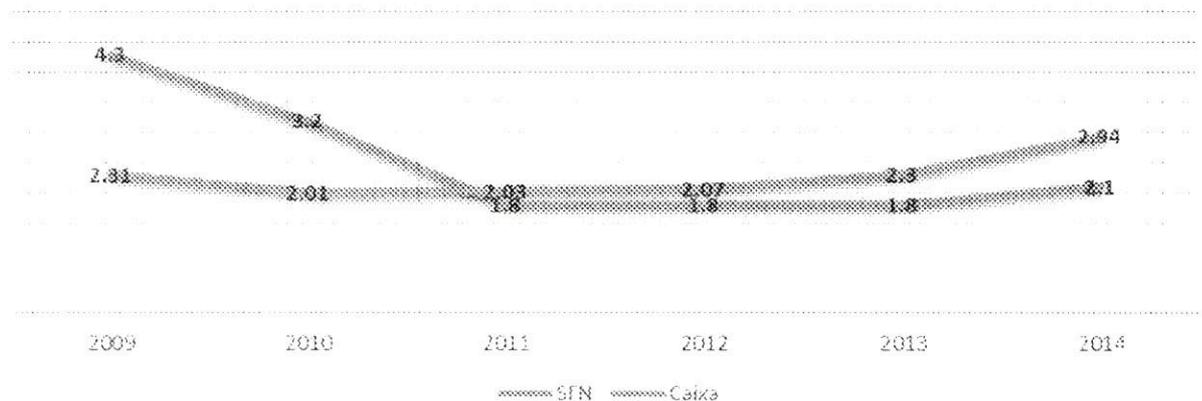
382. Além disso, no intuito de analisar os aspectos atinentes ao Programa Minha Casa Melhor - MCM, analisou-se os seguintes itens:

1 – Riscos operacionais da MCM;

2 – Aspectos de gestão fiscal atinentes à implementação e operacionalização da MCM.

383. Em face do apurado no decorrer das análises realizadas no âmbito desse processo, a unidade técnica, verificou que a inadimplência da Caixa aumentou ao longo dos anos, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 39 – Inadimplência SFN x Caixa Econômica Federal



Fonte: TC 026.675/2013-7

384. Além disso, foi proposta a conversão do processo em Tomada de Contas Especial por ter identificado a existência de indícios de danos ao erário quando da implantação do MCM, bem como a realização de audiência de diversos responsáveis.

385. Além do mencionado processo, cabe relatar que, no ano de 2014, a Secex Fazenda realizou levantamento na Caixa Econômica Federal no intuito de avaliar o processo, a estrutura e os controles atinentes à concessão e à fiscalização do crédito rural, sendo que os fluxogramas foram elaborados por meio de entrevistas com os empregados responsáveis pelos setores abrangidos no escopo do levantamento.

386. Em face do apurado no decorrer das análises realizadas no âmbito desse processo, o TCU, por meio do Acórdão 1.013/2015 – TCU – Plenário, encaminhou diversas recomendações à Caixa Econômica Federal no intuito de aprimorar seus processos internos de controles de risco.

#### **4.8. Considerações Finais**

387. O presente capítulo destacou trabalhos realizados pela Corte de Contas da União, atinentes à temática de financiamento regional, com objetivo não só de dar o panorama geral do tratamento dispensado pela Corte ao tema, mas também de evidenciar o quanto o tema ainda é pertinente e cercados de riscos e oportunidades de melhoria.

388. Diversos apontamentos passados se coadunam com os dados avaliados no presente diagnóstico. As dificuldades em regionalizar os gastos do governo federal permanecem, tendo inclusive sido razão de apontamento novamente. A preocupação exteriorizada por meio do TC 016.574/2010-9 quanto à impossibilidade de enxergar os gastos federais por estados e municípios foi complementada pela baixa qualidade dos dados apresentados por estados e municípios por intermédio do Finbra. Dessa maneira, se por um lado se enfrenta a impossibilidade de extração da

informação dos sistemas federais de maneira regionalizada, por outro, confronta-se com a inexistência de validação por parte da STN referente às informações prestadas pelos governos subnacionais.

389. Em relação aos apontamentos feitos a partir do TC 013.705/2009-6 (PNDR) e do TC 031.606/2011-3 (Transferências voluntárias), novamente foi possível se deparar com problemas semelhantes, principalmente, quanto ao direcionamento de recursos para municípios com mais alta renda ou mais desenvolvidos e quanto às fragilidades relacionadas ao acompanhamento dos resultados das aplicações realizadas.

390. No primeiro caso, a situação se amplia, visto que no trabalho de 2009/2010 foram avaliadas apenas as fontes da PNDR, enquanto no presente diagnóstico foram inseridas várias outras fontes com maiores níveis de materialidade e ainda mais concentradas.

391. Quanto ao acompanhamento de resultados e à avaliação de impacto, a agregação ficou por conta da quantificação inicial do baixo poder de explicação das diversas fontes de financiamento sobre as variações nos níveis de desenvolvimento municipal.

392. Por fim, cabe reforçar os riscos que permeiam os achados relativos aos índices de inadimplência das operações contratadas a partir de fundos públicos. Esses achados ganham ainda mais relevo tendo em vista o crescimento dos volumes de recursos públicos operacionalizados por intermédio de operações de crédito.

393. O TCU já vem atuando no tema em análise, que inclusive continua pertinente. Por isso, o presente trabalho é mais uma contribuição para o aprimoramento das relações financeiras entre o governo federal e os governos subnacionais, objetivando principalmente a detecção e mitigação de riscos para a União.

### Conclusão do Relatório

394. O trabalho teve como objetivo identificar riscos fiscais para União a partir da avaliação da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional.

395. A conclusão geral do trabalho coaduna com os principais estudos sobre o tema: no atual modelo de federalismo fiscal há ineficiências e riscos para a sustentabilidade financeira dos entes federados. Para fundamentar essa conclusão foram mapeados três riscos sistêmicos:

- i) alto risco de distorção relevante dos dados das finanças dos entes federativos;
- ii) alto risco de insustentabilidade fiscal e de dependência dos estados e dos municípios; e,
- iii) alto risco de concentração de recursos em municípios com alto nível de desenvolvimento.

396. Quanto ao primeiro risco mencionado, foram identificadas fragilidades na coleta e tratamento dos dados sobre recursos transferidos, dentre elas: o preenchimento auto declaratório e sem mecanismos de validação adequados no Sistema Finbra; aproximadamente 10% dos municípios brasileiros não preencheram o Finbra no período analisado; por volta de R\$ 12 bilhões de recursos transferidos entre os entes federativos foram classificados em contas com designação genérica; limitações na regionalização e municipalização dos dados; limitações para a comparabilidade temporal e espacial; divergências entre padrões de alimentação do sistema; e, inconsistências de valores registrados.

397. Sem informações confiáveis sobre as finanças de entes subnacionais não é possível avaliar com segurança razoável a sustentabilidade e a eficiência do financiamento do desenvolvimento regional. Portanto, o tratamento desse risco por parte do Governo Federal é pré-requisito para garantir uma política de desenvolvimento regional efetiva. A Secretaria do Tesouro Nacional está implementando o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, chamado pela sigla Siconfi. É possível que seja uma solução para os problemas identificados. Porém, é necessário que haja incentivos e punições para garantir o preenchimento adequado pelos entes federados.

398. Diante da fragilidade observada, foram propostas recomendações aos órgãos e entidades competentes, em especial à Secretaria do Tesouro Nacional, à Casa Civil e aos bancos federais.

399. Em relação ao segundo risco, constatou-se um alto nível de dependência dos entes subnacionais à União e que a situação fiscal dos estados, DF e municípios se deteriorou nos últimos anos. Para o período entre 2000 e 2014, aproximadamente 42% dos recursos dos estados não foram arrecadados por eles, sendo a União responsável por 31% do total. Em relação aos municípios, a situação é mais grave, 88% dos recursos não decorrem do esforço de arrecadação dos municípios, sendo a União responsável por 51% do montante desses recursos.

400. Outro fator que demonstra a dependência do desenvolvimento regional a recursos administrados pela União se observa no aumento significativo do volume de operações de crédito oferecido por bancos federais, seguindo políticas estabelecidas pelo Governo Federal enquanto controlador. Na maior parte, essas operações de crédito são subsidiadas e visam fomentar políticas na agropecuária, habitação e infraestrutura. De 2008 a 2014, as operações de crédito concedidas por bancos federais aumentaram 165%.

401. Ainda em relação à sustentabilidade do atual modelo de financiamento regional, a partir da análise de indicadores fiscais segundo metodologia adaptada de avaliação da capacidade de pagamento utilizada pela STN, constatou-se que, em 2014, 44% dos estados foram considerados com situação fiscal ruim. No caso dos municípios, esse percentual foi de 42%. Ao combinar essa análise com a avaliação de dependência, verificou-se que, também para 2014, 33% dos estados foram considerados em situação fiscal forte, mas altamente dependentes, e 37% considerados com situação fiscal fraca, mas com menor nível de dependência em relação à União. Para municípios, 41% foi considerado com situação fiscal fraca e com alto nível de dependência.

402. Em razão dos riscos fiscais para a União observados nessa relação com entes subnacionais, foi proposta recomendação ao Ministério da Fazenda para o aprimoramento das rotinas de acompanhamento dos resultados fiscais de estados, DF e municípios, a fim de implementar as sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal nos casos de descumprimento. A título de boa prática,

registra-se a publicação inovadora em 2016 do Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, incluindo estados e municípios com mais de 200 mil habitantes, tendo previsão de divulgação em 2017 também da avaliação para municípios com mais de 100 mil habitantes.

403. Por último, o terceiro risco sistêmico identificado trata da concentração de recursos em municípios com maior nível de desenvolvimento. De 2010 a 2014, por exemplo, mais de 80% dos recursos do FGTS, FAT e do Tesouro Nacional disponibilizados a partir de operações de crédito foram direcionados aos municípios com elevados níveis de desenvolvimento, segundo classificação da PNDR e do IDHM. Além disso, das treze fontes de financiamento analisadas no capítulo 3 deste relatório, apenas cinco contribuíram positivamente para o desenvolvimento dos municípios (FCO, FMM, FNE, transferências obrigatórias da União e transferências discricionárias dos Estados).

404. Dessa maneira, no intuito de contribuir para a redução das desigualdades regionais e para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, foram propostas recomendações aos órgãos competentes com o objetivo principal de aumentar a coesão e a coerência entre as políticas públicas implementadas a partir das fontes de financiamento federais com impacto relevante para o desenvolvimento regional.

405. A maior parte das conclusões aqui expostas são bastante conhecidas por especialistas e pelos governos das três esferas. Todavia, com os dados coletados, foi possível obter evidências para a proposição de recomendações a órgãos centrais do Governo Federal no intuito de aumentar a capacidade de mitigar os riscos sistêmicos que afetam o financiamento sustentável e eficiente do desenvolvimento regional no Brasil. Além disso, a partir dos dados coletados, foi desenvolvido um painel de dados com informações e indicadores sobre o tema financiamento regional.

406. Também é importante mencionar que o equilíbrio fiscal em modelo federativo é um desafio não só para o Brasil, mas para vários outros países, incluindo os países desenvolvidos. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) possui uma rede de pesquisa sobre federalismo fiscal. Em estudo recente, foram apresentadas evidências de que também há um nível alto de dependência de entes subnacionais aos Governos Centrais dos países da OCDE.

407. A título de exemplo, em 2016, para os países da OCDE, enquanto os entes subnacionais respondem por 32% das despesas, arrecadam apenas 15% das receitas tributárias. Apesar disso, o estudo conclui que a autonomia tributária de entes subnacionais tem aumentado nos últimos anos. Outra conclusão se refere às fontes de financiamento decorrentes de transferências obrigatórias e discricionárias, na qual propõe que entes subnacionais deveriam ser mais autônomos por meio do aumento da tributação sobre patrimônio e da maior repartição de tributos sobre a renda, além da redução da importância de transferências discricionárias como *funding* de entes subnacionais.

408. Por fim, ressalta-se que este relatório sistêmico não apresenta uma solução definitiva para o problema do financiamento regional no Brasil. O diagnóstico e as recomendações aqui apresentados buscam fortalecer os controles do Governo Federal que possam mitigar os riscos à transparência, à sustentabilidade e à eficiência do federalismo fiscal.

Proposta de Encaminhamento

409. Para mitigar os riscos para a União decorrentes de todas as informações explicitadas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Relator Aroldo Cedraz, com a seguinte proposta:

a. Recomendar:

a.1. à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, como órgão central de contabilidade e administração financeira, que:

- i) elabore mecanismos mais efetivos de regionalização do gasto público em seus sistemas de informação;
- ii) implemente procedimentos mais confiáveis para a integração e validação de dados recebidos por estados, pelo DF e pelos municípios; e

- iii) promova alterações no processo de registro e de divulgação de informações do Finbra relativas às contas com designação genérica.
- a.2. à Casa Civil, que, em conjunto com o Ministério da Fazenda, avalie possíveis instrumentos de regulação ou propostas legislativas, além dos que já existem, capazes de incentivar a apresentação de informações fiscais pelos entes federados e de sancionar aqueles que as soneguem ou as omitam;
- a.3. ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Nordeste, ao Banco da Amazônia e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que registrem, em seus sistemas, a localidade da aplicação das operações de crédito com recursos públicos;
- a.4. ao Ministério da Fazenda, que elabore rotinas efetivas para o acompanhamento dos resultados fiscais de estados, DF e municípios, a fim de implementar as medidas sancionatórias previstas na LRF para os casos de descumprimento de seus dispositivos;
- a.5. à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento que considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados;
- a.6. à STN, ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS, ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, ao Ministério da Integração Nacional, Ministério das Cidades, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco que considerem, no planejamento da alocação de seus recursos, os impactos nos indicadores socioeconômicos.
- b. Encaminhar cópia do acórdão que vier a adotar, acompanhada de cópia do relatório e do voto em que se fundamentar:
  - i) ao Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;
  - ii) às seguintes comissões do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e Comissão de Transparência e Governança Pública.
  - iii) às seguintes comissões da Câmara dos Deputados: Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; e Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.
  - iv) à Casa Civil, aos ministérios da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento;
  - v) ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; e,
  - vi) aos Tribunais de Contas subnacionais.
- c. Determinar à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade da atualização periódica e disponibilização para o público externo do Painel de Informação “Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional”, considerando inclusive eventuais questões de sigilo inerentes à disponibilização de bases de dados dos bancos públicos”;
- d. Encerrar o presente processo.”

2. Ao concordar com a instrução constante da Peça nº 131, o Secretário de Controle Externo da Fazenda Nacional, Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, teceu as seguintes considerações acerca da relevância e da metodologia do trabalho:

“Trata-se de fiscalização sistêmica sobre o tema financiamento regional, com o objetivo de identificar riscos fiscais para a União a partir da avaliação da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional.

2. Preliminarmente, manifesto concordância com a instrução constante da Peça nº 131. Tendo em vista o caráter inovador da fiscalização, cabe tecer algumas considerações sobre a relevância do trabalho e a metodologia adotada.
3. O relatório fornece um amplo diagnóstico sobre as fontes de financiamento regional, com abrangência maior que a de fiscalizações anteriores do Tribunal. Isso só foi possível graças ao uso intensivo de análise de dados. Foram analisados dados de dezenas de fontes de financiamento de estados e municípios para um período de quinze anos, incluindo todos os estados, o Distrito Federal e mais de 80% dos municípios.
4. O financiamento direto e indireto de estados e municípios é uma das principais formas de reduzir desigualdades regionais. Entre 2000 e 2014, o total de recursos alocados foi de R\$ 11,3 trilhões, sendo 30% de transferências obrigatórias, 2% de transferências discricionárias, 2% de outras transferências, 18% de operações de crédito de bancos federais e 48% de receitas próprias dos estados e municípios. Desse total, 49,4% financiou a região Sudeste, 19,2% a região Nordeste, 15% a região Sul, 9% a região Centro-Oeste e 7,3% a região Norte.
5. Um dos pontos levantados pela equipe de auditoria que mais preocupa se refere à credibilidade das informações sobre as fontes de financiamento mencionadas, uma vez que elas representam o ponto de partida para qualquer avaliação sobre eficiência e sustentabilidade do modelo de federalismo fiscal vigente no país. Foram identificadas lacunas de preenchimento, registro em contas com designação genérica, dificuldades de classificação entre transferências obrigatórias e discricionárias, falhas de alimentação do sistema e limitações para a comparabilidade temporal e geográfica.
6. É importante registrar o avanço representado pela implementação do sistema Siconfi, pela Secretaria do Tesouro Nacional. Todavia, é necessário fortalecer a governança desse sistema, garantindo, assim, que todos os entes da Federação preencham esse sistema com dados reais sobre suas respectivas finanças.
7. Por isso, foi proposta recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Fazenda para que avaliem possíveis instrumentos de regulação ou propostas legislativas capazes de incentivar a apresentação fidedigna de informações fiscais pelos entes federados e de sancionar aqueles que as omitam. Esse arranjo regulatório pode envolver Tribunais de Contas subnacionais, por meio da exigência da certificação da confiabilidade desses dados segundo padrões internacionais de auditoria, o que aumentaria muito a segurança e a confiança dos usuários dessas informações para a tomada de decisão.
8. Além da questão da transparência e da confiabilidade dos dados, outro ponto que merece destaque se refere aos indicadores apresentados no trabalho, tanto na avaliação da sustentabilidade no Capítulo 2, quanto na avaliação da eficiência no Capítulo 3. Esse relatório sistêmico complementa os trabalhos já realizados e traz evidências para fundamentar as dificuldades para garantir a sustentabilidade e a eficiência do modelo atual de financiamento de estados e municípios.
9. O alto nível de dependência dos entes subnacionais à União e a deterioração da situação fiscal de estados e municípios afetam o funcionamento do sistema político, da economia e o dia a dia do cidadão. Isto ocorre porque as principais políticas públicas são entregues no âmbito dos municípios: educação, saúde, segurança pública, transporte urbano, entre outros. Todavia, a maioria dos municípios brasileiros não está política, administrativa e financeiramente preparada para assumir essa responsabilidade.
10. Prova disso é que, para o período analisado, do total de recursos alocados em municípios, 88% provêm de fontes externas de financiamento, em especial dos estados e da União. Há municípios em que o volume de recursos provenientes da geração própria é inferior a 1%. Por mais que o Fundo de Participação dos Municípios agregue recursos que pertençam ao município, o esforço de arrecadação não é do município e, portanto, está fora da sua capacidade gerencial.
11. O risco para a União é significativo, pois, do total de recursos que financiam municípios, 51% decorre de recursos administrados ou arrecadados pela União. Em relação às transferências obrigatórias, há ganhos de escala na arrecadação de certos tributos e, portanto, isso justifica a própria existência do modelo. Porém, a matriz tributária pode não estar bem equacionada, gerando uma dependência arriscada dos estados e municípios à capacidade da União de arrecadar, gerir e transferir o Imposto de Renda e o

Imposto sobre a Produção Industrial, por exemplo. No cenário de queda de arrecadação, estados e municípios não têm estimativas razoáveis das perdas nos fundos de participação.

12. Situação semelhante tem sido observada em relação às operações de crédito concedidas por bancos federais. Entre 2008 e 2014, esse tipo de financiamento aumentou 165%. Assim, muitos projetos de desenvolvimento regional ficaram dependentes dessa política creditícia. Com a crise fiscal e econômica, o ritmo de concessão de operações de crédito por bancos públicos reduziu e a inadimplência aumentou. Sabendo que bancos, mesmo sendo controlados pelo Governo, devem ter lucro, naturalmente eles tendem a concentrar suas estratégias em projetos e financiamentos com menor risco de inadimplência, priorizando o fluxo de operações em regiões mais desenvolvidas.

13. No que se refere à eficiência do financiamento regional, no Capítulo 3 do relatório está evidenciada a existência de deficiências significativas no modelo de financiamento do desenvolvimento regional, indicando fontes de financiamento com mais de 80% dos recursos alocados em municípios com alto nível de desenvolvimento social e econômico. Com o apoio do Ipea, constatou-se que, das treze fontes de financiamento analisadas no capítulo, apenas cinco contribuíram para o desenvolvimento de municípios. Dentre as cinco fontes mais eficientes, estão os fundos constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). É necessário compreender, em trabalhos futuros, as razões para o Fundo Constitucional do Norte (FNO), por exemplo, não ter resultado semelhante.

14. Feitas essas considerações sobre o contexto e os achados do trabalho, cabe tecer alguns comentários sobre a metodologia adotada. O trabalho foi inicialmente planejado como uma auditoria operacional, tendo como foco os recursos que financiam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e envolveu diversas áreas do Tribunal, tanto da sede quanto de regionais: Semag, SecexDesenvolvimento, SecexEstatais-RJ, Secex-PA, Secex-PE e Secex-RR (Peça nº 1).

15. Na etapa de planejamento, após reuniões com diversas áreas do Governo Federal (Ministério da Integração Nacional, IPEA, bancos federais e outros), verificou-se, de imediato, que os recursos da PNDR (fundos constitucionais e desenvolvimento, principalmente) representam uma parcela reduzida do financiamento do desenvolvimento regional, ficando patente a necessidade de um trabalho mais abrangente, que incluísse outras fontes de financiamento. Com a evolução do planejamento, optou-se, como estratégia e metodologia de fiscalização, o uso da análise de dados como forma de viabilizar um trabalho com a abrangência necessária para fornecer à sociedade um diagnóstico mais claro sobre o tema financiamento regional. Por isso, foi solicitado ao então Relator do processo, Ministro Raimundo Carreiro, a alteração da modalidade de fiscalização de auditoria operacional para levantamento do tipo “Relatório Sistêmico”. Na Peça nº 86 foi autorizada a referida alteração.

16. Dito isso, a partir das técnicas de coleta, tratamento e análise de dados, os milhões de dados obtidos foram transformados em informações úteis, tanto para o planejamento de novas fiscalizações, quanto para informar a sociedade, o Congresso Nacional e o próprio Governo Federal. Para isso, foi desenvolvido painel de dados que permitisse a avaliação da situação do financiamento de estados e municípios de forma didática e instintiva.

17. Nem todas as informações produzidas foram analisadas no relatório, pois o foco está na questão da sustentabilidade e da eficiência do modelo de financiamento vigente à época da execução do trabalho. Porém, o painel permite análises consolidadas e individualizadas do financiamento de estados e municípios e da relação com a União. O painel possui um menu com quatro componentes que permite pesquisar: 1) destinação dos recursos; 2) classificação dos entes subnacionais; 3) comparação entre entes; e, 4) raio-X do município. Ele pode ser uma ferramenta poderosa para o controle social, para os gestores, para o controle interno e para o controle externo, feito pelo TCU, pelo Congresso Nacional e pelos Tribunais de Contas e Poderes Legislativos dos entes subnacionais.

18. Atualmente, temos conhecimento de outros dois painéis de dados relevantes para o controle social das finanças municipais. Um deles é o “Painel Municípios”, desenvolvido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU), e outro é o “Meu Município”, de responsabilidade de uma Organização Não Governamental. Esses painéis têm foco no nível municipal e são complementares ao painel sobre financiamento regional, que tem uma perspectiva mais federativa e fiscal. Essas iniciativas podem contribuir muito para o debate sobre modelo de financiamento das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional e nacional.

19. Por fim, concluo manifestando novamente total concordância com o relatório, as conclusões e os encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria, que já conta com a anuência do titular da Diretoria de Fiscalização da Gestão Fazendária (Difaz) da SecexFazenda. Aproveito, ainda, para registrar os agradecimentos a todos os dirigentes e auditores das unidades participantes do planejamento e da execução do trabalho, bem como para parabenizar a equipe da SecexFazenda responsável pelo relatório e pelo painel, em especial os auditores Marcello David Rocha (coordenador), Heitor Silveira Freitas e Luiza da Silva Jaques, que atuaram sob a competente supervisão do diretor da Difaz, Márcio Fernando Sueth da Silva. “

É o Relatório.



**VOTO**

Cuidam os autos de fiscalização sistêmica sobre o tema financiamento regional, com o objetivo de identificar riscos fiscais para a União a partir da avaliação da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional.

2. Preliminarmente, cumpre registrar que o processo iniciou com a natureza de Auditoria, no entanto, por meio do despacho à peça 86, o então relator, Ministro Raimundo Carreiro, com fulcro no § 5º do art. 19 da Resolução-TCU 269/2015, autorizou a alteração do instrumento de fiscalização (de Auditoria Operacional para Levantamento – do tipo Relatório Sistêmico de Fiscalização, denominado FISC – Financiamento Regional).

3. Já com nova natureza, os trabalhos abrangeram os principais órgãos vinculados ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Fazenda (MF) que são responsáveis pela coordenação, pelo planejamento e pela execução das políticas de financiamento regional, em especial, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Banco da Amazônia S.A. (Basa), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), a Caixa Econômica Federal (Caixa), a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), o Banco do Brasil S.A (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

4. O relatório sistêmico foi organizado em quatro capítulos.

5. No primeiro, foram consolidadas informações sobre os recursos arrecadados ou administrados, direta ou indiretamente, pelo Governo Federal e transferidos ou alocados, direta ou indiretamente, em cada estado, no DF e para mais de 80% dos municípios.

6. No segundo capítulo, buscou-se avaliar a sustentabilidade fiscal e orçamentária dos entes subnacionais a partir dos dados dos recursos transferidos ou alocados pelo Governo Federal, somados aos valores da arrecadação própria dos estados, do DF e dos municípios.

7. Em seguida, buscou-se avaliar a eficiência na alocação de recursos para contribuir com a redução das desigualdades regionais, relacionando os dados de transferência e a alocação de recursos pelo Governo Federal às unidades da federação com os dados e critérios do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e da tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

8. No quarto capítulo, há uma síntese dos principais trabalhos recentes sobre o tema ou correlatos, dentre eles: levantamento e auditoria operacional na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); auditorias operacionais no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); auditorias de conformidade no Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), no Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), além de fiscalizações realizadas nos fundos de participação dos estados (FPE) e em bancos públicos que apresentaram conclusões que podem afetar o financiamento do desenvolvimento regional.

9. Em essência, concordo com as conclusões presentes nos pareceres uniformes da SecexFazenda, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que farei a seguir.

**I – Metodologia e limitações**

10. Começo trazendo considerações metodológicas que julgo pertinente para o entendimento deste trabalho. Conforme descrito no Relatório, as análises dos recursos transferidos ou

alocados pelo Governo Federal foi realizada em três perspectivas: evolução temporal, composição (representatividade) e distribuição geográfica.

11. Os dados abrangem o período entre 2000 e 2014 e incluem quatro tipos de fontes de financiamento em sentido amplo: 1) transferências obrigatórias; 2) transferências discricionárias; 3) outras transferências; e 4) operações de crédito financiadas com recursos arrecadados ou administrados pelo Governo Federal. Por oportuno, destaco que os valores trazidos pela unidade técnica são nominais, ou seja, não são atualizados monetariamente ou trazidos a valor presente, o que impõe cautela para as análises temporais.

12. A SecexFazenda destaca, que, em razão de limitações de coleta, análise e municipalização dos dados, não foi possível incluir no escopo do trabalho as despesas da União na modalidade aplicação direta, bem como as renúncias de receitas federais.

13. Apresenta, ainda, que os principais dados utilizados para análise foram extraídos do Sistema Finanças do Brasil (Finbra), cuja gestão está a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e é alimentado com informações autodeclaradas pelos estados, DF e municípios, trazendo, por essa razão, limitações em relação à integridade e à confiabilidade destas informações.

14. Nas palavras da unidade, “a opção pela coleta indireta de dados por intermédio de informações declaratórias, em parte, se justificou pelo fato de os sistemas da Secretaria do Tesouro Nacional não serem capazes de apresentar, de maneira rápida, objetiva e a preços razoáveis as informações financeiras em bases, principalmente, municipais”.

15. Chama à atenção, ainda, o fato de cerca de 10% dos entes federados deixarem de prestar contas sobre essas informações, em que pese as penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

16. Digno de nota, também, as dificuldades enfrentadas na consolidação dos dados que tratam de operações de crédito, em grande parte causadas pelas fragilidades das informações de responsabilidade dos bancos públicos, o que obrigou a unidade técnica a considerar o domicílio do tomador como localizador do gasto nos casos em que a localidade não correspondia à da efetiva aplicação dos recursos.

17. As restrições acima descritas demonstram que, apenas com essa fiscalização empreendida pelo Tribunal, a sociedade tomará ciência de questões que envolvem elevado montante de recursos e, mais que isso, colocam em xeque a estratégia de regionalização de financiamento com o objetivo de desenvolver regiões do país marginalizadas ao longo de nossa história.

18. Como destacado no parecer do titular da SecexFazenda, o relatório fornece um amplo diagnóstico sobre as fontes de financiamento regional, construído com base em ferramentas de análise de dados que foram capazes de integrar dezenas de fontes de financiamento de estados e municípios para um período de quinze anos, incluindo todos os estados, o Distrito Federal e mais de 80% dos municípios.

19. Considero, portanto, oportuna a preocupação da unidade em incentivar a apresentação fidedigna de informações fiscais pelos entes federados, bem como a capacidade de a União sancionar aqueles que as omitam.

## **II - Distribuição de fontes de financiamento de estados, DF e municípios**

20. Quanto à distribuição geográfica, para o período analisado (2000-2014), o Relatório precedente aponta que a região Sudeste foi a que recebeu mais recursos (41,3%), sendo seguida, em ordem decrescente, pelo Nordeste (24,1%), Sul (15,4%), Centro Oeste (10%) e Norte (9,2%). A tabela

a seguir ilustra os montantes e a evolução de cada uma das fontes analisadas a partir dos valores brutos e da variação percentual entre os anos.

Tabela 1 – Montante de recursos interfederativos (R\$ bilhões) – 2000 a 2014

Ano	Operações de Crédito	Δ%	Outras Transferências	Δ%	Transferências Discricionárias	Δ%	Transferências Obrigatórias	Δ%
2000	31,53		20,15		-		72,04	
2001	28,03	11,08	14,44	28,35	-		91,26	26,68
2002	42,11	50,20	8,81	38,97	10,01		99,02	8,51
2003	42,04	0,15	5,43	38,38	5,92	-40,91	111,24	12,34
2004	46,27	10,05	9,82	80,94	8,41	42,19	133,44	19,96
2005	58,61	26,67	8,99	8,51	7,41	-11,94	161,83	21,27
2006	70,92	21,00	11,06	23,11	11,64	57,10	184,75	14,16
2007	112,20	58,22	8,48	23,40	11,37	- 2,27	203,95	10,39
2008	113,51	1,17	11,68	37,77	16,74	47,15	256,58	25,80
2009	184,31	62,37	11,97	2,48	17,07	1,99	259,71	1,22
2010	214,48	16,37	9,58	19,95	20,93	22,62	297,29	14,47
2011	198,37	7,51	13,80	44,10	17,79	-15,03	340,62	14,58
2012	307,00	54,76	14,70	6,52	23,22	30,55	362,13	6,31
2013	332,94	8,45	11,47	22,01	20,70	-10,87	403,92	11,54
2014	300,85	9,64	18,65	62,68	22,98	11,06	415,83	2,95
Média	138,88	20,06*	11,93	5,57*	13,87	10,97*	226,24	13,58*
Total	2.083,18		179,02		194,23		3.393,62	

Obs: (\*) refere-se ao crescimento médio no período

21. Verifico que a tabela acima reflete a elevação da arrecadação no período analisado que, em conjunto com o crescimento do PIB no período, em média, aproximadamente 3,5 % ao ano, possibilitou um forte incremento nas transferências obrigatórias, refletido, em menor monta, nas transferências voluntárias.

22. É importante registrar que a União é o maior repassador de recursos para estados e Distrito Federal, bem como para os municípios, correspondendo a aproximadamente 44% do total distribuído a esses entes.

23. O cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que tratam as alíneas a e b do inciso I do art. 159 da Constituição, são realizados nos termos da Lei Complementar 62/1989, consoante o disposto nos incisos II e III do art. 161 da Constituição. Por mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União é o órgão responsável por fixar as cotas dessas transferências obrigatórias.

24. Importante mudança operou-se a partir de 1º de janeiro de 2016, nos termos da Lei Complementar 143/2013. A distribuição de parte dos recursos do FPE começou a considerar a população e a renda domiciliar **per capita**, conforme disposto no art. 2º da LC 62/1989, com a redação dada pela LC 143/2013:

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma:

I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar;

II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos;

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.

§ 1º Em relação à parcela de que trata o inciso III do caput, serão observados os seguintes procedimentos:

I - a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias;

II - o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV deste parágrafo;

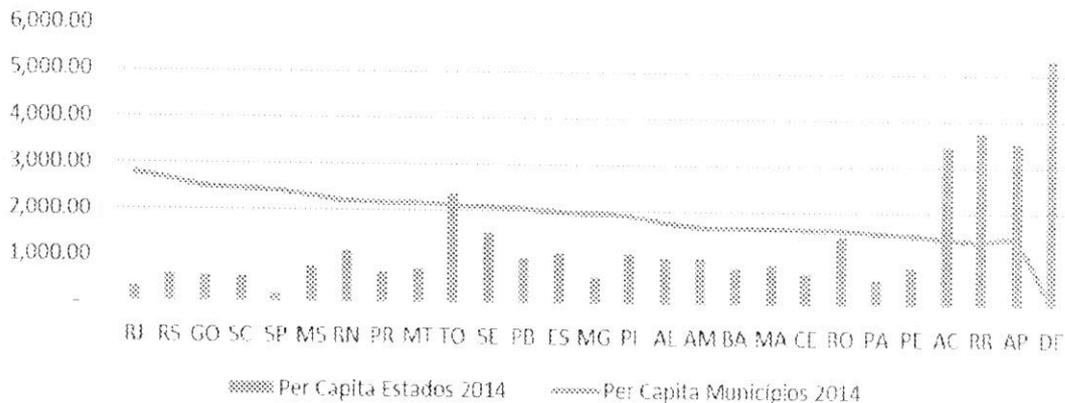
III - os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias cujas rendas domiciliares per capita excederem valor de referência correspondente a 72% (setenta e dois por cento) da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos);

IV - em virtude da aplicação do disposto no inciso III deste parágrafo, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resultem em soma igual a 1 (um).

§ 2º Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pela entidade federal competente.

25. A nova configuração poderá, gradualmente, reduzir as desigualdades na distribuição de recursos entre as unidades da federação, as quais podem ser observadas no *Gráfico 1 – Comparação dos valores per capita recebidos por estado e por municípios – 2014* do Relatório precedente, a seguir reproduzido:



26. No gráfico, podem ser visualizadas discrepâncias em relação aos valores distribuídos **per capita**, em que algumas unidades da federação recebem, proporcionalmente, mais recursos do que outras. No entanto, é possível perceber que, à exceção do Distrito Federal, esse comportamento é observado com maior intensidade para as unidades do Norte e do Nordeste, as quais têm os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com os dados publicados pelo Programa das Nações Unidas (PNUD) no Atlas de Desenvolvimento Humano 2013.

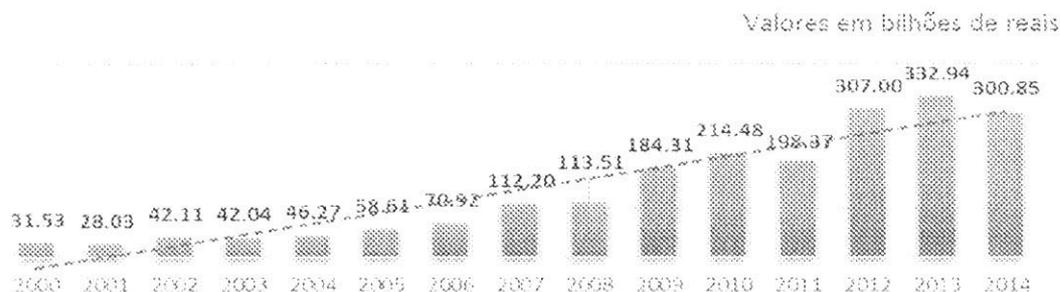
27. É digno de nota, ainda, que os estados mais ricos concentram a maior capacidade de arrecadação própria de recursos, e, portanto, além de terem menor dependência dos recursos da União, distribuem mais recursos aos municípios de seus territórios. São Paulo é um expoente nesse aspecto, repassando três vezes mais a seus municípios (R\$ 269,42 bilhões) que o segundo colocado nacional, Minas Gerais (R\$ 80,62 bilhões).

28. No âmbito das transferências discricionárias, assim consideradas todas aquelas que não são realizadas por imposição normativa, verifica-se que são realizadas em percentual muito menor, por volta de 3% do total. A União é a maior repassadora de recursos nessa modalidade.

29. Para os municípios, a participação corresponde a aproximadamente 58% do total distribuído a esses entes. As transferências discricionárias têm especial relevância para os municípios menores, sobretudo para os mais articulados politicamente e com maior capacidade técnica para elaboração de projetos.

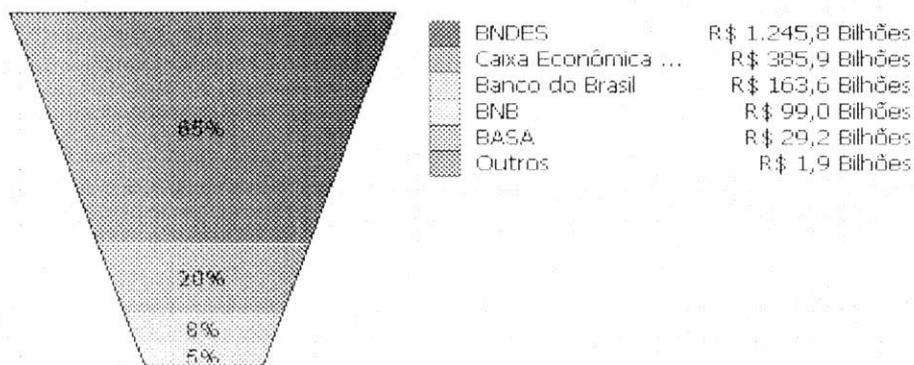
30. Ainda na temática das transferências, o levantamento identificou que relevante parcela dos recursos carecia de classificação em termos de obrigatórias ou discricionárias no plano de contas do sistema Finbra. Em razão dos possíveis efeitos negativos no controle desses recursos, entendo acertada a recomendação proposta no sentido que a Secretaria do Tesouro Nacional, caso ainda não tenha feito, promova alterações na coleta, registro e divulgação das informações atualmente classificadas como “outras transferências”, para que a contabilização desses recursos seja realizada de maneira transparente, com informações úteis e confiáveis para a tomada de decisão de forma mais segura e efetiva sobre o modelo de financiamento de estados, DF e municípios.

31. Em outra mão, a elevada capitalização dos bancos de desenvolvimento e o avanço das políticas públicas financiadas por meio dos bancos públicos de varejo aumentaram a importância das operações de créditos para o financiamento das políticas de desenvolvimento regional, em valores ainda mais expressivos, sobretudo no período pós-crise financeira de 2008. Esse efeito pode ser observado no *Gráfico 2 – Evolução de operações de crédito*, reproduzido abaixo:



32. Os efeitos das políticas anticíclicas podem ser observados de forma clara na participação do Tesouro Nacional nas operações de crédito realizadas com recursos públicos, cuja média foi elevada de 3,9% do total, antes de 2009, para 35,9%, em 2009. Em 2009, o montante foi de R\$ 62 bilhões (35,9% do total), mais de 35 vezes o valor de 2008, e em 2013, ano de maior valor, alcançou R\$ 110 bilhões (36,4% do total).

33. Chamo a atenção, nesse sentido, à ampliação da importância do BNDES, sobretudo no período pós 2008, o qual tornou-se o agente financeiro da maior parte dos financiamentos com recursos do Tesouro, como pode ser visto no *Gráfico 3 – Operações de crédito por agente financeiro – 2000 a 2014*:



34. Destaco que parte dessas operações de crédito tiveram irregularidades reconhecidas pelos Acórdãos 825/2015 e 3297/2015, ambos do Plenário, em razão da vedação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impede que o Governo seja beneficiário de empréstimos de bancos públicos.

35. Quanto a distribuição regional dos recursos, é notório que as operações de crédito estão fortemente relacionadas ao grau de desenvolvimento econômico e industrial dos entes, seja considerado o território estadual, distrital ou municipal. Evidencia-se, assim, que esse instrumento não tem sido utilizado para a redução das desigualdades regionais.

36. Uma das possíveis causas desse fenômeno é a concentração dos empréstimos pelos bancos públicos para as grandes empresas. Nesse aspecto, eliminar as dificuldades de acesso ao crédito para pequenas e médias empresas é reconhecidamente uma forma de dinamizar a atividade econômica e pode ser um instrumento importante para a passagem pela longa crise econômica vivenciada pelo País.

37. Com essas observações, considero adequadas as constatações realizadas pela unidade técnica, fartamente evidenciadas nos autos, as quais, no geral, contam com a concordância dos órgãos fiscalizados, os quais foram instados a se manifestarem sobre o relatório preliminar. As propostas de

encaminhamento visam, em suma, a recomendar aos órgãos responsáveis medidas para aumentar a transparência e a credibilidade das informações sobre as finanças dos entes federados.

### III - Sustentabilidade fiscal e orçamentária dos estados, do DF e dos municípios

38. A questão da independência e da autonomia fiscal dos entes federativos tem sido alvo de questionamentos desde que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu maior responsabilidade arrecadatória para a União em detrimento das demais unidades, com a contrapartida do repasse de parte dos valores arrecadados por meio de transferências obrigatórias nos percentuais estabelecidos na Carta Constitucional.

39. Efeito disso é a maior dependência dos entes subnacionais por recursos alheios à sua ingerência administrativa, vinculando-os à atividade arrecadatória federal, trazendo consigo a necessidade de que a União socorra os demais entes quando se encontrarem em situação financeira ruim.

40. A iniciativa mais recente nesse sentido, Lei Complementar 159 de 19/5/2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal, promovendo, ainda alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e na recente Lei Complementar 156, a qual em dezembro de 2016 já havia estabelecido plano de auxílio aos estados e ao Distrito Federal em conjunto com outras medidas de equilíbrio fiscal.

41. Essas medidas citadas, em conjunto com outras várias e comumente aprovadas após a Constituição de 1988, demonstram a necessidade de uma revisão mais ampla no pacto federativo que divide as receitas e as competências entre os entes.

42. No âmbito do levantamento realizado nesses autos, a unidade técnica desenvolveu metodologia própria para a avaliação da sustentabilidade fiscal e orçamentárias dos entes subnacionais, por meio da análise de indicadores de dependência e orçamentário-fiscais.

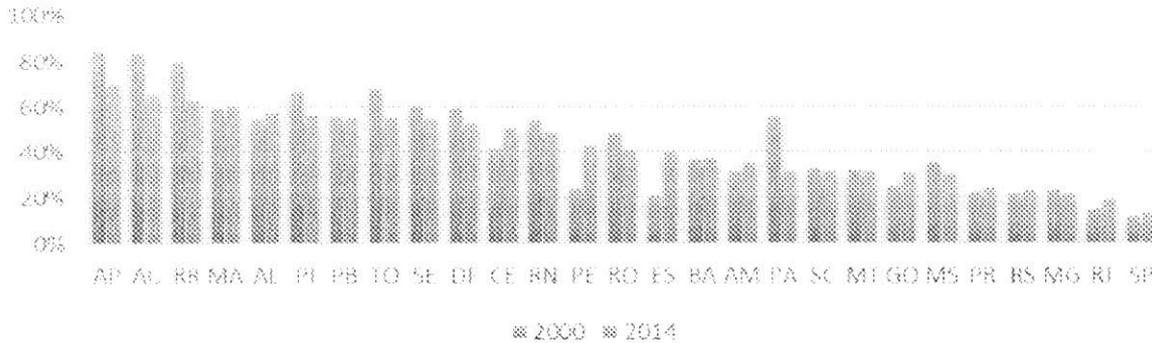
43. Para a análise da dependência, considerou-se não a propriedade das receitas, mas sim a possibilidade de gestão do ente sobre o seu processo arrecadatório. Assim, por exemplo, as receitas oriundas dos fundos constitucionais, cujas titularidades são dos entes subnacionais, foram consideradas como transferências interfederativas, não integrando, por essa razão, as receitas de geração própria que compõem o indicador de dependência, reproduzido abaixo:

#### 1) Participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis:

**Descrição:** Mede a participação dos recursos de geração própria sobre o total de recursos disponíveis ao ente. Indicador elaborado a partir de metodologia de classificação adotada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) para gestão fiscal e de estudos realizados pela OCDE.

**Indicador** = Receita geração própria (RGP) / Receita Orçamentária.

44. Como resultado da medição, o Gráfico 4 – Dependência de entes subnacionais por estado – 2000 e 2014 demonstra que, em geral, houve diminuição, ainda que discreta, do grau de dependência dos estados e do Distrito Federal em relação a fontes de financiamento externas no período analisado:

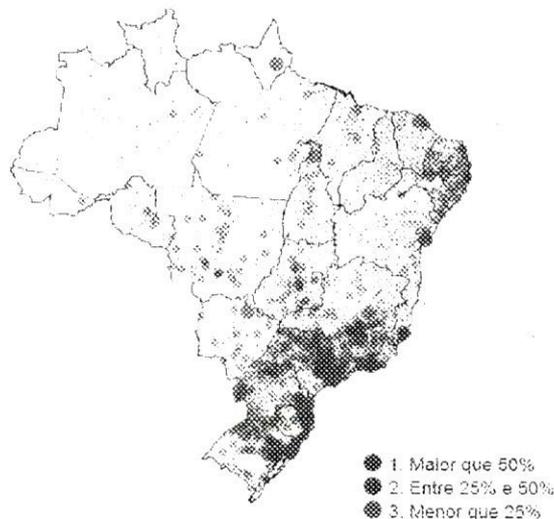


45. A diminuição da dependência entre entes federativos é uma tendência observada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OCDE). Mesmo assim, em 2014, o órgão multilateral avaliou que os governos subnacionais eram responsáveis, em média, por 33% dos gastos públicos, embora tivessem apenas 19% da capacidade de geração de receitas.

46. No âmbito nacional, chama a atenção o elevado grau de dependência da maioria dos estados, sobretudo da região norte e nordeste. Em análise temporal, verificou-se que em quase 50% deles (ES, SP, SC, PR, BA, PE, RN, RS, MG, PB, CE, MA e PI), a participação dos recursos oriundos do Ente Nacional aumentou entre 2000 e 2014, sendo que, em seis, a tendência, inclusive, foi de crescimento em todo o período analisado (ES, SP, BA, PE, RN e PB).

47. A mesma situação também pode ser observada quando a análise é feita em nível municipal, conforme o *Mapa 1 – Participação das receitas de geração própria em 2014*:

Mapa 2 – Participação das receitas de geração própria em 2014



48. Nesse caso, há uma concentração de municípios dependentes nas regiões norte/nordeste, especialmente no interior desses territórios.

49. Observo, no entanto, que a gestão tributária é apenas um dos fatores que devem ser continuamente avaliados no âmbito do pacto federativo. Em linha com a unidade técnica, entendo que a situação de gestão e governança atuais não possibilitam entregar responsabilidade tributária a entes sem condições reais de arrecadação.

50. Essa situação ficou patente no Acórdão 1273/2015 – TCU – Plenário, que apreciou levantamento realizado por esta Corte, em conjunto com diversos Tribunais de Contas do País, com o

objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, constatando uma relação inversa entre a esfera de atuação e a maturidade das instituições que atuam, ou seja, as instituições que atuam em nível municipal e estadual, sobretudo nas regiões norte e nordeste são significativamente menos maduras do que as que atuam na esfera federal.

51. Para análise da situação fiscal, utilizaram-se os parâmetros estabelecidos na Portaria 306/2012 do Ministério da Fazenda, por meio dos seguintes indicadores:

**1) Capacidade de geração de poupança própria**

**Descrição:** Mede a parcela disponível da receita corrente após a cobertura das despesas correntes. Quanto maior o indicador, maior a capacidade de financiar investimentos.

**Indicador** =  $(\text{Receitas Correntes} - \text{Deduções} - \text{Despesas Correntes}) / (\text{Receitas Correntes} - \text{Deduções})$ .

**Peso:** 4

**2) Despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente**

**Descrição:** Mede a parcela da receita corrente que é utilizada com gastos com pessoal e encargos sociais. Quanto maior o indicador, menor é a discricionariedade do ente quanto aos seus recursos, tendo em vista o engessamento trazido por altos níveis de comprometimento de receitas com pessoal. Indicador elaborado tendo como base o indicador "Despesa com pessoal e encargos social na receita corrente líquida", adaptado em função da inexistência de dados referentes à receita corrente líquida para todos os anos, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a receita corrente.

**Indicador** =  $(\text{Pessoal e Encargos Sociais}) / (\text{Receita Corrente} - \text{Deduções})$

**Peso:** 7

**3) Participação dos investimentos na despesa total**

**Descrição:** Mede a parcela das despesas orçamentárias despendida com despesas de investimento. Considerou-se "despesa total" como "despesa orçamentária".

**Indicador** =  $(\text{Investimentos aplicações diretas}) / (\text{Despesa Orçamentária})$

**Peso:** 3

**4) Receitas tributárias nas despesas de custeio**

**Descrição:** Mede a capacidade de receitas tributárias custearem despesas com pessoal e encargos sociais, bem como outras despesas correntes. Para esse indicador, resultados diminutos indicam que a principal receita dos entes, a receita tributária, não é suficiente para suprir seus gastos de custeio, dando indícios de dependência quanto a recursos interfederativos. Considerou-se como despesas de custeio as "despesas com pessoal e encargos sociais" e "outras despesas correntes (aplicação direta).

**Indicador** =  $(\text{Receita Tributária} - \text{Deduções}) / (\text{Despesa com pessoal e encargos sociais} + \text{Outras despesas correntes aplicação direta})$ .

**Peso:** 1

**5) Serviço da dívida na receita corrente**

**Descrição:** Mede o quanto da receita orçamentária está comprometida com pagamento dos serviços que decorrem do endividamento (juros, encargos e amortizações). Indicador elaborado tendo como base o indicador "serviço da dívida na receita corrente líquida", adaptado em função da inexistência de dados referentes à receita corrente líquida para todos os anos, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a receita corrente.

**Indicador** =  $(\text{Juros e encargos} + \text{Amortização}) / (\text{Receita Corrente} - \text{Deduções})$ .

**Peso:** 9

**6) Endividamento**

**Descrição:** Mede a relação entre a dívida consolidada líquida com a receita corrente líquida, nos termos do Capítulo VII da LRF. Indicador elaborado tendo como base os critérios e a metodologia estabelecidos pela Portaria MF 306/2012. Indicador adaptado em função da inexistência de dados referentes à Dívida Pública Consolidada, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a Dívida Consolidada Líquida. Informação extraída do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, o qual apresenta informação somente a partir de 2006.

**Indicador** = (Dívida Consolidada Líquida) / (Receita Corrente Líquida).

**Peso:** 10

**7) Resultado Primário servindo à dívida**

**Descrição:** Mede a relação entre o resultado primário e os serviços da dívida (juros e amortizações). Esse indicador evidencia a capacidade do ente em gerar recursos em montante suficiente para arcar com os gastos relacionados à gestão de sua dívida. Dessa maneira, quanto maior o indicador, mais recursos o ente dispõe para pagar suas dívidas.

**Indicador** = (Resultado Primário) / (Juros e encargos + Amortização).

**Peso:** 8

52. A Portaria STN 306, de 10 de setembro de 2012, conforme mencionada, fixou como classificação para avaliação fiscal de um ente a seguinte metodologia de **rating**, a qual agrega os indicadores citados anteriormente em um único índice, assim disposto na Tabela 8 do Relatório precedente:

Classificação	Situação fiscal e risco de crédito
A+	Situação fiscal excelente – risco de crédito quase nulo
A	Situação fiscal muito forte – risco de crédito é muito baixo
A-	
B+	Situação fiscal forte – risco de crédito baixo
B	
B-	Situação fiscal boa – risco de crédito médio
C+	Situação fiscal fraca – risco de crédito relevante
C	Situação fiscal muito fraca – risco de crédito muito alto
C-	
D+	Situação de desequilíbrio fiscal
D	
D-	

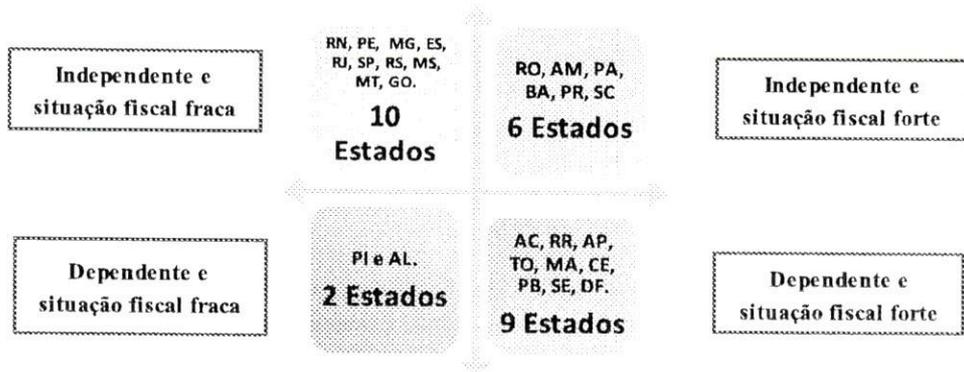
53. A análise dos indicadores comprovou a percepção geral de que os entes subnacionais possuem situação fiscal e orçamentária crítica. Em 2014, por exemplo, 44% dos estados foram classificados como entes com situação fiscal fraca ou pior. No caso dos municípios, dos 3.680 passíveis de análise, esse percentual foi de 41%.

54. Essa situação, além dos riscos previamente discutidos em relação à dependência da União, pode ser um dos fatores causadores da falta de ação efetiva por parte de alguns entes subnacionais em resolver questões que afetam as políticas públicas em áreas essenciais, como, por exemplo, educação, saúde e segurança pública, e, por conseguinte, contribui para a desigualdade regional.

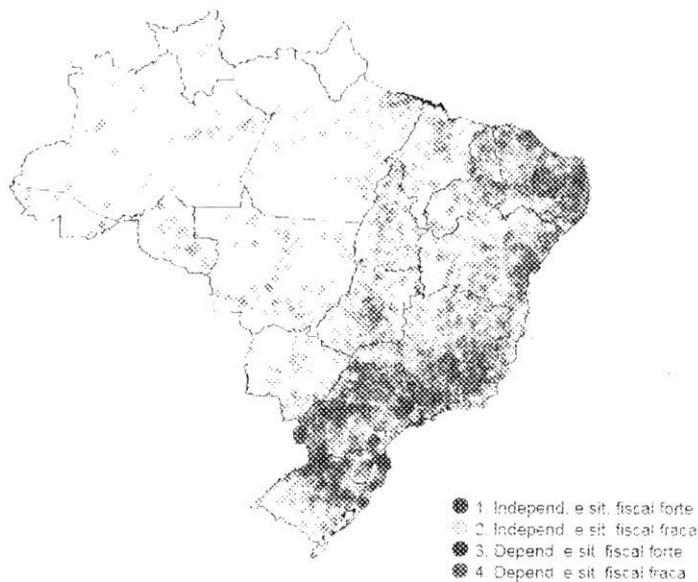
55. A análise temporal mostra que houve retrocesso em muitos dos indicadores analisados quando comparado o período de 2006 a 2014. Em nível estadual, em média, os indicadores de Capacidade de Geração de Poupança Própria, Despesa com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente, Receitas Tributárias nas Receitas de Custeio, Endividamento e Resultado Primário servindo à Dívida, Participação de Investimentos, medidos em 2014, estão iguais ou piores aos medidos em 2006. Em nível municipal, essa mesma situação ocorre para os indicadores de Capacidade de Geração de Poupança Própria, Despesa com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente, Participação dos Investimentos na Despesa Total, Serviço do Dívida na Receita Corrente.

56. Ressalto que vários desses indicadores tiveram o ápice do desempenho no exercício 2010, demonstrando que após um ciclo de evolução, lastreada na situação econômica do País, houve piora dos indicadores nos últimos anos. Deve ser salientando, também, que a análise realizada nestes autos não contemplou o período posterior a 2015, que coincide com o início do quadro de recessão econômica atualmente enfrentada no País.

57. A análise conjunta desses indicadores na esfera estadual e nas perspectivas de dependência (eixo vertical) e de situação “orçamentária e fiscal” (eixo horizontal), para o exercício 2014, pode ser reproduzida conforme quadro abaixo:



58. Em relação aos municípios, dos 3.680 passíveis de análise, 41% foram enquadrados como dependentes e com situação fiscal fraca no ano de 2014, com alta concentração no Nordeste do país, conforme o Mapa 3 abaixo:



59. Por essa razão, anuo à conclusão da unidade técnica que aponta um alto risco de insustentabilidade fiscal e de dependência dos estados e dos municípios. Essa situação pode estar sendo potencializada pela fragilidade do controle realizado pelo Ministério da Fazenda em relação aos limites dispostos na LRF, motivo pelo qual entendo acertada a recomendação proposta no sentido de que o Ministério da Fazenda que elabore rotinas mais fidedignas e tempestivas de acompanhamento dos resultados fiscais de estados e municípios a fim de implementar as medidas sancionatórias previstas na LRF para os casos de descumprimento de seus dispositivos.

**IV - Eficiência do financiamento do desenvolvimento regional**

60. O levantamento realizou análise sobre a alocação de recursos públicos no intuito de demonstrar se eles estão sendo direcionados para as regiões mais ou menos desenvolvidas. Avaliou-se, também, a capacidade de ensejar desenvolvimento econômico e social, em linha com os objetivos de erradicação das desigualdades regionais, de distribuição orçamentária justa e de promoção do desenvolvimento econômico e social previstos na Constituição Federal (arts. 3º, III; 165, § 7º; art. 159, I, c).

61. Em termos metodológicos, as análises diferem das anteriores por se restringirem apenas aos dados municipais, ou seja, não foram analisados os dados referentes aos estados da federação. Como parâmetro de renda e desenvolvimento, foi utilizado o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e a tipologia da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Decreto 6047/2007). O período de análise foi dividido em dois: entre 2000 e 2009 e entre 2010 e 2014, com foco neste último.

62. Foram avaliadas as seguintes fontes de financiamento dos municípios: i) Transferências Obrigatórias da União; ii) Transferências Obrigatórias dos Estados; iii) Transferências Discricionárias da União; iv) Transferências Discricionárias dos Estados; e v) Operações de crédito com recursos de fontes públicas.

63. Ressalto que a análise foi realizada com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), representado pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), por meio de parceria formalizada por intermédio de termo de cooperação técnica (TC 017.920/2015-9).

64. A principal conclusão é que há um direcionamento de recursos aos municípios mais desenvolvidos e com maiores níveis de renda.

65. Pelas informações e dados levantados, em uma análise classe a classe, os municípios desenvolvidos foram os que mais se beneficiaram de recursos públicos, recebendo, em média, mais de 50% do montante total, conforme a Tabela 2 – Repasse a municípios mais desenvolvidos de 2010 a 2014 por fonte:

<b>Origem</b>	<b>Municípios mais desenvolvidos (Alto ou Muito Alto IDHM)</b>
<b>Transferências Obrigatórias União</b>	59%
<b>Transferências Discricionárias União</b>	56%
<b>FAT</b>	82%
<b>FGTS</b>	87%
<b>FMM</b>	81%
<b>FAR/PAR</b>	69%
<b>Bancos</b>	83%
<b>Tesouro Nacional</b>	86%
<b>IHCD</b>	88%
<b>FCO</b>	65%
<b>FNE</b>	28%
<b>FNO</b>	48%

66. Chama a atenção, nesse aspecto, que as transferências e as operações de crédito contratadas a partir dos fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) apresentaram distribuição alocativa inferior (65%, 28% e 48%, respectivamente) à participação populacional dos municípios de alto ou muito alto IDHM (67%), situação que ocorre também para as demais fontes.

67. A análise exploratória utilizando o instrumental econométrico com o fim de se apurar se determinadas fontes de financiamento contribuíram para ensejar crescimento no IDHM de 2000 para o de 2010, mostrou que apenas FCO, FMM, FNE, as transferências obrigatórias da União e as transferências discricionárias dos estados contribuíram positivamente para o crescimento do indicador utilizado como parâmetro (IDHM). Nesse aspecto, a unidade técnica, apoiada pelo Ipea, conclui haver “dúvidas se a atual política de utilização de recursos públicos é capaz de ensejar desenvolvimento econômico e social aos entes locais, haja vista a maioria das fontes de financiamentos analisadas ou são insignificantes (ao nível de 5%) ou apresentam correlação negativa com a variável dependente”.

68. Essa conclusão foi confirmada no aprofundamento da análise, na qual estratificaram-se os municípios de acordo com o nível de IDHM. Apenas FCO, FGTS, recursos próprios e as transferências obrigatórias dos estados para municípios seriam fontes de financiamento capazes de ensejar desenvolvimento de municípios com baixo IDHM (níveis baixo e muito baixo), conforme resumido na Tabela 3 – Resultado da Estimação:

IDHM	Fontes positivamente significantes ao nível de 5%			
Baixo	FGTS	FCO	Transf. Obrigatórias dos Estados	Recursos Próprios
Médio	FNE	FCO	Transf. Obrigatórias da União	STN
Alto	PAR/FAR	FCO	Transf. Obrigatórias dos Estados	

69. Diante da complexidade do tema, é pertinente reproduzir as diversas visões manifestadas pelos órgãos fiscalizados no sentido de que: (i) algumas fontes de recursos transcendem a ação discricionária do Governo Federal (SOF); (ii) as concessões de operações de crédito devem ser norteadas pelo mercado (SOF); (iii) estudos sobre impactos do FNO na região Norte, valendo-se de outros modelos econométricos, que apresentam resultados distintos dos encontrados pela equipe de auditoria (Sudam); (iv) ações governamentais tem a efetividade comprometida pela prática recorrente de utilização da demanda de mercado como balizador dos remanejamentos orçamentários em detrimento das necessidades regionais e locais (CGU); (v) a necessidade de criação de mecanismos e indicadores capazes de mensurar a efetividade da atuação de bancos oficiais de fomento (CGU); (vi) é necessária a implementação de encargos financeiros distintos por faixa da PNDR, contudo a Conselho Monetário Nacional não tem acatado a proposta (MI); (vii) o acompanhamento das políticas de desenvolvimento regional deve utilizar repartições territoriais menores (MI); (viii) a mera distribuição regional de recursos é condição necessária, mas não é suficiente para a redução das desigualdades (IPEA); (ix) as estratégias de desenvolvimento (e de redistribuição de recursos federativos) deveriam atentar para quais resultados produzir, qual a intensidade necessária e durante quanto tempo (Ipea).

#### V – Considerações Finais

70. A obrigação de todos os entes promoverem a igualdade de oportunidades para todos os seus habitantes é fundamento da federação. Há, portanto, a necessidade de redução do fosso econômico-social que permeia a realidade brasileira, em especial a disparidade no fornecimento de serviços públicos essenciais em níveis razoáveis de qualidade.

71. Nesse sentido, a Constituição Federal, ao reafirmar as bases da nossa democracia, impõe o cooperativismo entre os entes que, de forma solidária, são responsáveis pela implementação

de serviços públicos, sendo dotados de competências tributárias para a obtenção dos recursos necessários para a promoção de suas responsabilidades.

72. Assim, em suma, visa a promover o desenvolvimento econômico dos entes, equalizando as capacidades econômicas dentro do território. No entanto, a fiscalização identificou que o atual modelo de federalismo fiscal comporta ineficiências e riscos para a sustentabilidade financeira dos entes federados, sendo os principais:

- i) distorção relevante dos dados das finanças dos entes federativos;
- ii) insustentabilidade fiscal e de dependência dos estados e dos municípios;
- iii) concentração de recursos em municípios com alto nível de desenvolvimento.

73. O arcabouço normativo nacional evidencia que a cooperação deve ser realizada entre os entes dos diferentes níveis, incluindo, portanto, o dever de colaborar para que as políticas públicas desenvolvidas sejam desenvolvidas de forma harmônica. Por essa razão, chama a atenção que aproximadamente 10% dos municípios brasileiros não preencheram o sistema Finbra no período analisado.

74. É cediço que sem informações confiáveis sobre as finanças de entes subnacionais não é possível avaliar com segurança razoável a sustentabilidade e a eficiência do financiamento do desenvolvimento regional.

75. Portanto, entendo que o aperfeiçoamento do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) é um importante avanço para a melhoria da disponibilidade e integridade dos dados. Registro, por oportuno, a qualidade das informações contábeis de entes federados para fins de cumprimento do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo avaliada no âmbito do TC 017.311/2016-0.

76. Destarte, é necessário que sejam aplicados os dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais conferem incentivos e punições para garantir o preenchimento adequado pelos entes federados.

77. Gostaria de ressaltar, no entanto, que além de adquirir os dados dos municípios, surgem a necessidade e a oportunidade de utilizar técnicas avançadas de análise de dados, de forma a se extrair significado da imensa massa de informações aparentemente desconexas, sobretudo com a utilização de dados abertos e não estruturados, diminuindo a dependência das informações declaradas pelos entes e gerando o conhecimento necessário para subsidiar as ações de desenvolvimento regional.

78. Os riscos de insustentabilidade fiscal e de dependência dos estados e dos municípios estão diretamente atrelados à fragilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

79. Nesse ponto, anoto que persistem os problemas detectados no âmbito do TC 033.934/2011-8, sintetizados no pelo Voto Condutor do Acórdão Nº 3564/2014 – TCU – Plenário, de minha lavra. Apesar dos avanços da intervenção governamental, do conjunto de ações realizadas e dos elevados recursos aplicados, não se têm obtido resultados na velocidade necessária ante a gravidade do problema. A evolução desse quadro deverá ser verificada com maior acurácia quando da realização do monitoramento, porém, com os dados disponíveis até o momento, não percebo, evolução ao constatado naquele processo:

Em que pesem as origens históricas da questão, pode-se focalizar os fatores que ainda hoje concorrem para a geração ou manutenção dos desequilíbrios regionais, conforme identificado pelos técnicos do Ministério da Integração Nacional e pela Equipe de Auditoria, com base na literatura da área e nas experiências internacionais, quais sejam:

- a) hegemonia das regiões mais desenvolvidas no circuito financeiro e produtivo;

- b) disponibilidade limitada, em porções do território brasileiro, de capital social e organização da sociedade;
- c) reduzida capacidade técnica e institucional;
- d) déficit de infraestrutura social e econômica;
- e) déficit de governança e articulação setorial e federativa;
- f) limitações no aproveitamento do potencial de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas;
- g) perfil concentrador da estrutura fundiária brasileira;
- h) falta de priorização governamental, agravada pela descontinuidade das políticas de desenvolvimento regional;
- i) baixa taxa de escolarização e níveis inferiores de educação em geral nas regiões menos desenvolvidas;
- j) reduzido investimento em processos de inovação e competitividade;
- k) falta de identificação de oportunidades de investimentos pela iniciativa privada; e
- l) carências nos diagnósticos das necessidades e das potencialidades locais.

80. Além do financiamento da política, há diversos fatores que limitam o desenvolvimento regional, afetando, principalmente o elevado contingente da população brasileira que vive nas regiões e municípios mais pobres, entre eles: nível médio de qualidade da educação, saneamento, distribuição da malha multimodal de transporte, registro de patentes, qualificação de governos locais, entre outros aspectos que técnicos e especialistas identificam como geradores de desequilíbrios.

81. É, portanto, problema complexo, mas que deve ser enfrentado em todos os níveis da federação, de forma articulada, e com a urgência e os meios necessários para que essa realidade comece a ser modificada de imediato, atacando, em especial as questões estruturais.

82. Nesse aspecto, é necessário repisar que os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento Regional e os Fundos Fiscais de Investimento atuam, essencialmente, por intermédio do financiamento a empreendimentos da iniciativa privada que se instalem nas correspondentes áreas de atuação de cada um dos fundos.

83. Parte-se do pressuposto de que o incentivo à instalação ou à ampliação de empreendimentos produtivos representará a elevação dos investimentos na região, a criação de empregos, o aumento da capacidade produtiva e da competitividade das empresas. Em decorrência, espera-se que seja elevado o nível de produção e renda das regiões alcançadas, o que poderia se refletir na melhoria de outros indicadores sociais e econômicos.

84. Os dados levantados neste trabalho reforçam as conclusões da auditoria sobre a PNDR de que a natureza dos fundos, conforme definida em suas correspondentes legislações, tende a limitar a destinação de recursos a sub-regiões consideradas prioritárias pela PNDR.

85. Não surpreende que apenas FCO, FMM, FNE, as transferências obrigatórias da União e as transferências discricionárias dos estados contribuam positivamente para o crescimento do IDHM. As poucas alterações nessas fontes, a exemplo das realizadas na Lei Complementar 143/2013, ainda são muito tímidas diante do desafio. Como mostrado neste trabalho, há fontes de financiamento dos entes subnacionais que aprofundam as desigualdades intra-regionais e afetam a sustentabilidade de unidades da federação, algumas delas já a um pequeno passo da moratória, colocando em risco a credibilidade de todo o país.

86. Por essa razão, entendo que, com ajustes de forma, as recomendações propostas pela unidade técnica neste trabalho são necessárias e complementares às já propostas por esse Tribunal nas

ações de fiscalizações na PNDR, conforme análise exposta no item 4.5 do Relatório precedente, razão pela qual anuo, com ajustes de forma, os encaminhamentos propostos, que em suma, visam a melhorar os controles sobre as fontes de financiamento de forma a buscar que impactem positivamente nos indicadores socioeconômicos.

87. Como tenho defendido ao longo de minha trajetória nesta Egrégia Corte, ressalto que apenas com o uso intensivo das ferramentas de análise de dados foi possível realizar trabalho com a abrangência necessária para fornecer à sociedade um diagnóstico mais claro sobre o tema financiamento regional.

88. De fato, como detalhado pelo Titular da SecexFazenda em seu pronunciamento, a principal contribuição deste trabalho foi o desenvolvimento do Painel de Fontes do Desenvolvimento Regional, atualmente disponível para consumo interno pelas autoridades, auditores e demais servidores do TCU. A ferramenta permite a avaliação da situação do financiamento de estados e municípios de forma didática e instintiva, contemplando a destinação dos recursos; a classificação dos entes subnacionais; a comparação entre entes; e o raio-X do município.

89. Observo que algumas das informações que compõem o Painel já estão disponíveis no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), ferramenta disponibilizada pelo Ministério da Integração Nacional em seu sítio na **internet** (<http://odr.mi.gov.br/>). Por essa razão, e em função do princípio da transparência, entendo que é necessário recomendar que o referido Ministério avalie a oportunidade e a conveniência de incorporar os relatórios, os gráficos e as análises produzidas neste trabalho aos disponíveis no relatório.

90. Não obstante, faz-se necessária a divulgação e a atualização dos dados coletados, analisados no Relatório precedente e seus anexos, bem como os que compõem o painel de informações. Mais que isso, entendo ser necessária ampla discussão com os setores da sociedade que podem colaborar para o aperfeiçoamento do financiamento dos entes públicos dos representantes dos poderes legislativo, executivo e judiciário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como da sociedade civil e do setor privado.

91. Por essa razão, entendo ser necessário complementar a proposta de determinação de atualização e disponibilização periódica dos dados constantes do Painel de Informação “Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional”, com autorização mais ampla para que a Segecex promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, de informativos e de sumários executivos, e da página do sítio do Tribunal na internet, dos resultados deste trabalho de fiscalização.

92. Por fim, gostaria de congratular o Ipea, representado pela Dirur, que ofereceu contribuição técnica fundamental para a análise da eficiência das fontes de financiamento regional, estendendo esses cumprimentos aos órgãos vinculados ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério que igualmente colaboraram com este trabalho.

93. Aproveito, ainda, para enfatizar os agradecimentos a todos os dirigentes e auditores das unidades participantes do planejamento e da execução do trabalho, o que faço nas pessoas do Secretário Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, do Diretor Márcio Fernando Sueth da Silva e dos auditores Marcello David Rocha, Heitor Silveira Freitas e Luiza da Silva Jaques, que com elevada dedicação e comprometimento conseguiram entregaram um produto útil para o controle, para o governo e, principalmente, para a sociedade brasileira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de agosto de 2017.

AROLDO CEDRAZ  
Relator