



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

10. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

10.1. Balanço Financeiro ¹

Visando ao cumprimento do art. 101 da Lei 4.320/64, o Estado de Pernambuco apresentou o seu Balanço Financeiro Consolidado relativo ao Exercício de 2010. A composição deste demonstrativo, apresentada de forma resumida, é a seguinte:

Balanço Financeiro Consolidado - Resumo Exercício 2010

Em R\$ 1,00

Receita		Despesa	
Receita Orçamentária	19.479.953.020,31	Despesa Orçamentária	19.038.560.391,32
Receita Extra-Orçamentária	13.334.617.648,02	Despesa Extra-Orçamentária	12.909.571.604,92
Saldo do Exercício Anterior	1.629.758.472,11	Saldo para o Exercício Seguinte	2.496.197.144,20
Total	34.444.329.140,44	Total	34.444.329.140,44

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado – 2010, Quadro 12, pág. 282 do Balanço Geral de 2010 (fl. 139v).

Conforme se verifica no Balanço Financeiro, o resultado financeiro do exercício² (Saldo para o Exercício Seguinte - Saldo do Exercício Anterior) foi superavitário em R\$ 866.438.672,09. Chama atenção a elevação da movimentação financeira do Estado em relação ao exercício anterior em 20,20 % quando vista, por exemplo, a variação das receitas orçamentárias entre esses dois exercícios.

Tendo em vista que as receitas, as despesas e o resultado orçamentários de 2010 são analisados no capítulo relativo à execução orçamentária, a abordagem a ser efetuada neste momento se resume à composição das receitas e despesas extra-orçamentárias, e estas se apresentam como segue:

Receitas e Despesas Extra-Orçamentárias Consolidadas Exercício 2010

Em R\$ 1,00

Receitas extra-orçamentárias		Despesas extra-orçamentárias	
Restos a Pagar	740.739.218,04	Restos a pagar	361.902.603,63
Processados	673.578.104,47	Processados	354.798.125,77
Não Processados	67.161.113,57	Não Processados	7.104.477,86
Pessoal a Pagar	103.735.010,88	Pessoal a Pagar	86.996.039,33
Consignações	1.798.146.873,24	Consignações	1.832.301.675,37
Depósitos de Diversas origens	2.005.196.658,51	Depósitos de Diversas Origens	1.882.950.211,63
Valores Pendentes Exigíveis	2.374.290.330,14	Valores Pendentes Exigíveis	2.375.991.668,27
Recebimento de Ativos Financ.	6.312.201.951,04	Constituição de Ativos Financ.	6.365.813.412,29
Outras Inscrições	307.606,17	Outras Baixas	3.615.994,40
Total	13.334.617.648,02	Total	12.909.571.604,92

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado - 2010, Quadro 12, pág. 282 do Balanço Geral de 2010 (fl. 139v)

¹ O Balanço Financeiro tem o conteúdo definido pelo artigo 103 da Lei nº 4.320/64. Evidencia as receitas e despesas orçamentárias, e ainda os recebimentos e pagamentos de natureza extra-orçamentária, demonstrando seus efeitos sobre os saldos das disponibilidades provenientes do exercício anterior e os saldos que se transferem para o exercício seguinte.

² A forma indireta de aferir o resultado financeiro do exercício é o seguinte: (Receita Orçamentário + Receita Extra-Orçamentária) – (Despesa Orçamentária + Despesa Extra-orçamentária).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

As receitas e despesas extra-orçamentárias, em regra, nada mais são do que ingressos e desembolsos que não são de propriedade do poder público, com a ressalva dos Restos a Pagar, que requerem algumas considerações:

1 - os valores inscritos no exercício de 2010 se mostraram superiores em 94,77% ao total inscrito no exercício anterior. Sobreleva ressaltar, nesse contexto, a elevação ocorrida no subgrupo Restos a Pagar Não Processados, que saltou de R\$.7.653.562,11 para R\$ 67.161.113,57. Em valores relativos, tal elevação (777,51%) foi mais significativa do que a verificada no subgrupo de Restos a Pagar Processados, que foi de 80,75%, como abaixo sintetizado:

Em R\$1,00			
Restos a Pagar Inscritos	Exercício 2010	Exercício 2009	2010 / 2009
Processados	673.578.104,47	372.655.614,29	+ 80,75%
Não-processados	67.161.113,57	7.653.562,11	+ 777,51%
Total	740.739.218,04	380.309.176,40	+ 94,77%

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado - 2010, Quadro 12, pág. 282 do Balanço Geral de 2009, e Balanço Financeiro Consolidado - 2009

2 - comparando-se os Restos a Pagar inscritos no exercício anterior (2009), com os valores pagos no exercício de 2010, o Estado de Pernambuco realizou pagamentos de 96,9 % dos Restos a Pagar inscritos em 2009, conforme abaixo ilustrado:

Em R\$1,00			
Restos a Pagar	Inscritos em 2009	Pagos em 2010	%
Processados	372.655.614,29	360.868.140,23	96,84%
Não-processados	7.653.562,11	7.646.411,97	99,91%
Total	380.309.176,40	368.514.552,20	96,90%

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado - 2010, Quadro 12, pág. 282 do Balanço Geral de 2010 (fl. 139v do processo), e Balanço Financeiro Consolidado - 2009 (Anexo XIII deste relatório); Demonstrativo da Dívida Flutuante, pág. 293 do Balanço Geral de 2009 (fl. 145 do processo).

Conforme permissiva normativa introduzida a partir do encerramento do exercício de 2009, visível no modelo de Demonstrativo de Restos a Pagar implantado pela Secretaria do Tesouro Nacional para os entes federativos³, os Restos a Pagar de um exercício não necessitam mais ser baixados por cancelamento ao final do exercício imediatamente subsequente, podendo perdurar inscritos por mais de um exercício financeiro. Em vista disso, o Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2010 mostra também pagamentos de Restos a Pagar 2008 no valor de R\$ 8.300.801,13, havendo saldo remanescente de R\$ 8.128.153,82 referentes àquele exercício.

A manutenção de uma obrigação liquidada (reconhecida, portanto) de exercícios antigos (caso dos Restos a Pagar processados), sem a destinação de pagamento que lhe seria própria, pode caracterizar recusa imotivada da obrigação de pagar. Por outro lado, caso se trate de Restos a Pagar não processados, a ausência de liquidação sugeriria formação de estoque de deveres apenas aparentes, visto que nesse

³ Anexo VI do Manual de Demonstrativos Fiscais Portaria 249/10 STN
(http://www.stn.gov.br/legislacao/download/contabilidade/port_249/MDF_Volume_III_3edicao.pdf).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

caso sequer houve o reconhecimento, pela administração, de recebimento de bem do particular ou de tomada de serviço por este, portanto, sequer se pode falar de obrigação certa pela administração.

10.2. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de Pernambuco, em 31 de dezembro de 2010, elaborado nos moldes estabelecidos pela Lei nº 4.320/64, apresenta os seguintes dados:

Balanço Patrimonial Consolidado do Estado Exercício 2010

Em R\$ 1,00

ATIVO		PASSIVO	
CONTAS	31/12/2010	CONTAS	31/12/2010
ATIVO FINANCEIRO	2.747.954.478,17	PASSIVO FINANCEIRO	1.427.995.826,92
DISPONÍVEL	2.316.807.499,53	RESTOS A PAGAR	760.661.996,06
Caixa	1.036.348,27	Processados	693.445.968,58
Bancos c/Movimento	1.472.652.842,29	Não Processados	67.216.027,48
Aplicações financeiras	819.427.340,48	PESSOAL A PAGAR	103.735.010,88
Bancos c/Vinculadas	23.690.968,49	CONSIGNAÇÕES	137.557.228,86
REALIZÁVEL	431.146.978,64	DEPÓSITOS DE ORIG. DIVERSAS	422.943.742,75
Responsabilidade Financeira	380.037,23	OUTRAS OBRIGAÇÕES	3.097.848,37
Créditos a Receber	184.031.582,37		
Invest. Regime Próprio de Previd.	179.389.644,67		
Créditos a Receber de Outras UG's	67.345.714,37		
ATIVO PERMANENTE	18.057.230.756,08	PASSIVO PERMANENTE	35.811.888.181,78
BENS DO ESTADO	2.904.754.340,40	DÍVIDA FUNDADA INTERNA	5.486.627.641,19
Bens Móveis	1.222.198.369,48	Por Contratos	5.486.627.641,19
Bens Imóveis	1.549.084.783,51	DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	452.005.014,63
Bens Intangíveis	4.650.508,55	Por Contratos	452.005.014,63
Almoxarifado	211.964.998,79	PROVISÃO ATUARIAL	28.952.757.562,50
Valores Diferidos	673,77	Provisões Matemáticas Previdenciárias	28.952.757.562,50
Depreciação Amort. e Exaustões	-83.144.993,70	OUTRAS DÍVIDAS	840.551.720,12
CRÉDITOS DO ESTADO	11.684.865.863,07	Financiamentos/refinanciamentos	124.279.901,63
Dívida Ativa	10.479.547.140,24	Outras Provisões	12.194.315,16
Títulos e valores	130.854.796,26	Outras Obrigações	704.077.503,33
Empréstimo Compulsório	5.398,74	OBRIG. DE EXERC. ANT. A PG.	79.946.243,34
Empréstimos e Financiamentos	94.982.989,14		
Outros Créditos	979.475.538,69		
VALORES DO ESTADO	3.467.610.552,61		
Participações Societárias	3.456.665.665,14		
(-) Direito de Tercs. s/ Part. Acion.			
Outros Investimentos	10.944.887,47		



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

ATIVO		PASSIVO	
CONTAS	31/12/2010	CONTAS	31/12/2010
SOMA DO ATIVO REAL	20.805.185.234,25	SOMA DO PASSIVO REAL	37.239.884.008,70
Saldo Patrimonial			
Passivo Real a Descoberto	16.434.698.774,45		
Soma	37.239.884.008,70	Soma	37.239.884.008,70
ATIVO COMPENSADO	1.425.014.845,57	PASSIVO COMPENSADO	1.425.014.845,57
TOTAL	38.664.898.854,27	TOTAL	38.664.898.854,27

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, Quadro 13 (Balanço Patrimonial Consolidado) pág. 283 (fl. 140)

O dado que primeiro desponta do balanço é o saldo patrimonial negativo (Passivo Real a Descoberto), apresentado em R\$ 16,43 bilhões, revelando em quanto é avaliada a sobreposição dos deveres (passivos) frente aos bens e direitos do Estado (ativos). Apesar de expressivo, tal saldo teve redução de 4,93% quando confrontado com a situação do Estado ao final do ano anterior (2009), que era de R\$ 17,28 bilhões (também negativo). Para essa redução, pesou o fato de que todos os grupos do Ativo experimentaram crescimentos expressivos, de modo que mesmo a significativa elevação da Dívida Contratual Interna foi compensada algebricamente. Destaque-se, dentre os grupos dos ativos, as elevações dos saldos de Participações Societárias, cujo total saltou de R\$ 2,90 bilhões para R\$ 3,47 bilhões, e do saldo de Disponibilidades, que experimentou elevação de R\$ 1,47 bilhão para R\$ 2,32 bilhões. Dentre os passivos, impõe-se ressaltar a elevação da Dívida Contratual Interna, de R\$ 4,75 bilhões para R\$ 5,48 bilhões ao final de 2010.

Mas de fato o elemento passivo mais representativo permanece o de Provisões Matemáticas Previdenciárias, avaliado, ao final de 2010, em R\$ 28,95 bilhões. Esta Provisão foi constituída em atendimento ao disposto na Portaria 916/03 do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, e tem como objetivo evidenciar a obrigação atual do FUNAFIN para com os servidores ativos e assistidos, que comporta o déficit atuarial do RPPS⁴ do Estado analisado no capítulo 13. O saldo deste passivo atuarial representa sozinho 77,75% de todas as obrigações do Estado. Quando acumulado com a Dívida Fundada, interna e externa, este percentual sobe para 93,69%.

Conforme se observa do Balanço Patrimonial ainda, não há qualquer provisão relacionada à dívida ativa, o que resulta numa evidenciação incorreta do saldo patrimonial. Essa omissão entra em confronto com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a qual, a partir do exercício de 2005⁵, determinou expressamente a constituição da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto – tudo com fulcro na Resolução CFC n° 750/93.

Melhores esclarecimentos acerca desta provisão serão oferecidos quando da análise da dívida ativa, em tópico mais adiante.

⁴ RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

⁵ Portaria N° 564, de 27 de outubro de 2004, art. 2°.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

De todo modo, o saldo patrimonial do Estado tende, possivelmente já a partir de 2012, a apresentar um novo dimensionamento de modo a reduzir o Passivo a Descoberto, ou até mesmo a revertê-lo para um Patrimônio Líquido, diante de anunciadas modificações de critérios de Contabilidade aplicados ao setor público. Neste novo cenário, com o advento da contabilização de bens de uso comum do povo, como praças e estradas, o Ativo Permanente, e mais amplamente o Ativo Real do Estado tendem a ter grandes volumes de acréscimos, especialmente quando efetuadas os registros contábeis pretéritos, ou seja, aqueles relativos ao estoque de tais bens já incorporados.

Realizadas essas considerações, apresentaremos o cálculo do superávit/déficit financeiro do exercício de 2010, para, em seguida, analisarmos os grupos mais representativos do Balanço Patrimonial de 2010.

10.2.1 Superávit/Déficit Financeiro

Para fins de cálculo do superávit/déficit financeiro do exercício⁶, apurado com base no Balanço Patrimonial, devem ser excluídos os recursos vinculados ao regime próprio de previdência, visto que estão vinculados ao pagamento dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões), conforme artigo 40, *caput*, da CF c/c o artigo 1º, inciso III, da Lei 9.717/98, sendo assim, recursos comprometidos. O superávit financeiro de 2010 obteve o seguinte resultado:

Em R\$ 1,00	
Ativo Financeiro do Estado	2.747.954.478,17
(-) Ativo financeiro do FUNAFIN	191.546.797,32
Ativo Financeiro do Estado (s/ o FUNAFIN) (I)	2.556.407.680,85
Passivo Financeiro do Estado	1.427.995.826,92
(-) Passivo financeiro do FUNAFIN	65.673.358,79
Passivo Financeiro do Estado (s/ o FUNAFIN) (II)	1.362.322.468,13
Superávit Financeiro do Exercício (I - II)	1.194.085.212,72

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – BGE 2010, pág. 283 (fl. 140) e Balanço Patrimonial da UG 590101 constante do sistema e-Fisco/2010.

⁶ A forma de apuração do superávit financeiro do exercício, encontra-se definida na Lei 4.320/64, em seu artigo 43, parágrafos 1º e 2º. Art. 43. *omissis*, § 1º - *Consideram-se recursos, para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.* § 2º. Entende-se por superávit financeiro, a diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro. (grifos nossos)

O artigo 43, da lei 4.320/64, trata dos recursos para abertura de créditos suplementares e especiais, ressaltando no parágrafo primeiro, que serão considerados os recursos para tal fim, *desde que não comprometidos*. Na lição dos ilustres Machado, J.Teixeira e Jr, Heraldo da Costa Reis (Edição 200, pag. 109), em “A lei 4320/64” Comentada, entende-se por recursos comprometidos: (...) aqueles que em razão de contratos, convênios ou leis são destinados a atender despesas obrigatórias, tais como pessoal, amortização de empréstimos, juros, inativos e pensionistas, bem como a fundos especiais, que tem receitas e despesas comprometidas com os respectivos objetivos específicos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

10.2.2. Componentes do Ativo

10.2.2.1. Disponibilidades

Conforme Balanço Patrimonial Consolidado do Estado – Exercício 2010, posição de 31 de dezembro de 2010, as disponibilidades do Poder Executivo e dos órgãos do Judiciário, Legislativo e Ministério Público totalizaram o montante de R\$ 2.316.807.499,53, como segue:

Disponibilidades dos Poderes e Órgãos em 31/12/10 – Em R\$ 1,00

Órgãos/Poder	Valor
Assembléia Legislativa	41.136.413,86
Tribunal de Contas ¹	14.325.243,92
Tribunal de Justiça	177.620.914,29
Ministério Público	8.093.516,00
Poder Executivo ²	2.075.631.411,46
Total	2.316.807.499,53

Fonte: Balanços Patrimoniais das UGs 010001(AL), 020001(TCE), 070001(TJPE) e 320101(MPPE), constantes do e-Fisco/2010, e Balanço Patrimonial Consolidado 2010, quadro 13 do BGE 2010.

Nota 1: Inclui os saldos do FAPRE Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento do TCE (Ug 020002) e Escola de Contas (Ug 820101)

Nota 2: Inclui os saldos do FUNAFIN (UG 590101). As disponibilidades do FUNAFIN somaram R\$ 6.974.372,69. Quando verificadas, então, as disponibilidades do Poder executivo sem o FUNAFIN, o total cai para R\$ 2.068.657.038,77.

O total de R\$ 2.316.807.499,53 corresponde ao valor do grupo Disponível, visível no Balanço Patrimonial 2010 do Estado consolidado.

Observações acerca dos demonstrativos de disponibilidades (quadros 59 e 60 do Balanço Geral do Estado) serão abordadas mais adiante no item Gestão Fiscal.

10.2.2.2. Dívida Ativa

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentou um saldo da Dívida Ativa de R\$ 10,48 bilhões, constituindo-se, assim, no grupo de avaliação monetária mais expressiva dentre todos os ativos (50,37%). Por outro lado, conforme comentado, não há qualquer provisão relacionada à dívida ativa, o que resulta numa evidenciação incorreta do Balanço. O estoque da Dívida Ativa constante em 31/12/2010 acresceu 2,44% em relação à 31/12/2009 (R\$ 10,23 bilhões) e 11,20% em relação a 31/12/2008 (R\$ 9,42 bilhões), importando que o volume financeiro inscrito no exercício foi superior ao arrecadado.

Composição

Do valor total registrado no Balanço Patrimonial (R\$ 10.479.547.140,24), predomina a Dívida Ativa Tributária (R\$ 10.312.182.734,81) enquanto que o valor de R\$ 166.774.282,01 corresponde à Dívida Ativa Não-Tributária⁷.

⁷ Dados obtidos por meio do e-Fisco.



Provisão para Perdas de Dívida Ativa

Conforme boa parte dos valores registrados na dívida ativa não possua alta liquidez (não tenham perspectivas concretas, de fato, de se reverter em recursos para o Estado), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – com base em princípios contábeis expostos na Resolução CFC nº 750/93 – passou a exigir dos contabilistas dos entes federativos, a partir do exercício de 2005⁸, a regular constituição da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto.

O Estado de Pernambuco ainda não constituiu a referida Provisão para Perdas de Dívida Ativa. Note-se o que dispõe quanto a isso o Manual da Dívida Ativa⁹, publicado pela Secretaria do tesouro Nacional:

10.2.3. “O provisionamento justifica-se pelo dever que a contabilidade tem de espelhar correta e claramente a real situação patrimonial do ente, seja este governamental ou não. **Conforme a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público nº 19 – NICSP 19**, só devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis aqueles ativos onde se tenha uma grande possibilidade de realização, enquanto que os direitos de recebimento totalmente incerto e fora do controle da entidade não devem constar dos balanços. Como os créditos são representados por grande quantidade de credores e não se conhece de quais deles o recebimento é incerto, utiliza-se a estatística para registrar as perdas prováveis”.

[...]

10.2.6. “A Contabilidade vem dispensando maior atenção aos conceitos da Lei 4.320/64. [...] Assim, o estabelecimento da provisão de créditos de recebimento duvidoso em relação aos créditos da Dívida Ativa, no sentido de demonstrar o real valor dos créditos provenientes de receitas tributárias e não-tributárias, contribui para o processo de fortalecimento da visão patrimonial, além de maior qualidade e transparência na informação contábil, observando o disposto nos artigos 83 a 89 da referida Lei (Lei n.º 4.320/64)”.¹⁰

Apenas para se ter uma idéia do efeito contábil da ausência de provisão para perdas, note-se que, se fosse efetuada provisão à base de 50% do estoque total da dívida ativa (valores inscritos em vários exercícios), este item estaria distorcido em mais de R\$ 5 bilhões, o que reduziria o volume total de ativos dos atuais R\$ 20,8 bilhões para cerca de R\$ 15 bilhões. Evidentemente que o percentual a ser aplicado para esta provisão deve partir de um estudo estatístico, levando em conta o índice histórico de realização financeira (recebimentos) em relação ao saldo (estoque) da Dívida Ativa (cerca de 1%), e o prazo prescricional médio das dívidas ainda não prescritas.

⁸ Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004 (que aprova o Manual da Dívida Ativa), art. 2º.

⁹ Portaria STN 564, de 27/10/2004 (Manual da Dívida Ativa). Item 10.2.3

¹⁰ Itens 10.2.3 e 10.2.6 da Portaria STN 564, de 27/10/2004 (aprova o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Interessante sugerir também, para provisão para perdas, que o contabilista antes de qualquer incidência percentual sobre a dívida ativa proceda à baixa das inscrições declaradas pela administração como incobráveis ou já prescritas – para fins de baixa patrimonial como insubsistência ativa (perda) – fato este que também repercute sobre o percentual a ser aplicado.

A necessidade do procedimento foi reiterada na Resolução nº 1.137, de 21/11/2008, quando da elaboração das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), cujo Anexo traz, na parte que toca aos Créditos e Dívidas, mais especificamente em seus itens 8 e 11, os seguintes comandos:

“ CRÉDITOS E DÍVIDAS

7. Os direitos, os títulos de créditos e as obrigações são mensurados ou avaliados pelo valor original, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do Balanço Patrimonial.

8. Os riscos de recebimento de dívidas são reconhecidos em conta de ajuste, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram.

[...]

11. As provisões são constituídas com base em estimativas pelos prováveis valores de realização para os ativos e de reconhecimento para os passivos.”

Os comandos acima não trazem nenhuma inovação para a prática contábil tampouco para seus operadores (contabilistas). A alteração promovida pelas NBCASP 2008 foi a positivação deste comando, de forma expressa e literal na legislação nacional, quando antes se encontrava imerso em meio a princípios na Resolução 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade ou em normativos internacionais.

O prazo máximo conferido aos Estados para a implementação definitiva dos procedimentos reiterados pela NBCASP 2008 corresponde ao exercício de 2012.

Evolução e comportamento da Dívida Ativa

Com base nas informações do Balanço Patrimonial e na Demonstração de Variações Patrimoniais, a Dívida Ativa apresentou a seguinte movimentação no exercício de 2010:

MUTAÇÃO PATRIMONIAL DA DÍVIDA ATIVA		Em R\$ 1,00
Saldo Contábil em 31/12/2009		10.229.272.610,35
(+) Variações Ativas		518.494.778,34
Inscrição de Dívida Ativa		306.738.813,90
Atualização		211.755.964,44
(-) Variações Passivas		268.189.604,76
Recebimento de Dívida Ativa		68.150.236,69
Baixa de Dívida Ativa		200.039.368,07
Saldo Contábil em 31/12/2010		10.479.547.140,24

Fonte: e-Fisco, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidadas – Exercício 2010, Quadros 13 e 14, pág. 283 e 288 do Balanço Geral do Estado (fls. 138v e 141).



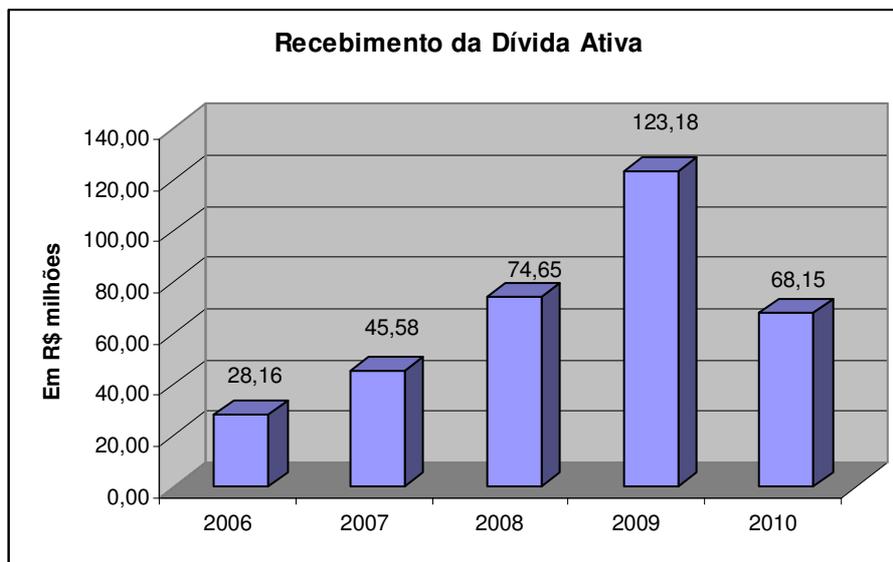
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Conforme se observa do quadro acima, as Variações Ativas da Dívida Ativa superaram as Variações Passivas no exercício de 2010. O saldo contábil da Dívida Ativa foi acrescido, logo, em R\$ 250,40 milhões. Vale registrar que o percentual de efetivação (arrecadação frente ao estoque da dívida ativa) recuou para 0,67% em 2010, em virtude da queda de realização financeira no exercício (R\$ 68,15 milhões) ante o realizado no exercício de 2009 (R\$ 123,10 milhões), desconstituindo a tendência construída nos últimos exercícios, conforme quadro a seguir:

EXERCÍCIO	RECEBIMENTO X SALDO		Em R\$ 1,00
	RECEBIMENTO (a)	SALDO INICIAL DO EXERCÍCIO (b)	
2006	28.161.571,57	7.723.496.391,61	0,36%
2007	45.578.551,73	8.418.794.794,89	0,54%
2008	74.649.471,50	8.939.654.337,92	0,84%
2009	123.184.824,50	9.423.399.436,42	1,31%
2010	68.150.236,69	10.229.155.159,75	0,67%
Saldo Final do Exercício de 2010		10.478.957.016,82	

Fonte: Balanços Patrimoniais 2006/2010, SIAFEM 2006/2007 e e-Fisco 2008/2010.

Portanto, nos últimos exercícios, a realização financeira do Estado sobre seu estoque da dívida ativa tem oscilado entre 0,5% e 1%. Em montantes totais, tal arrecadação é mostrada no gráfico abaixo:



Fonte: Balanço Geral do Estado – Demonstração das Variações Patrimoniais 2006 a 2010

10.2.2.3. Outras Considerações sobre os ativos do Estado

Além dos valores contábeis expressos para as Disponibilidades e para a Dívida Ativa, anteriormente mencionado, necessário comentar que outro subgrupo do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Ativo Permanente encontra-se sujeito a ter valor contábil revisto, em razão de novos critérios a serem aplicados à Contabilidade Pública em âmbito nacional.

Trata-se do subgrupo “Bens Imóveis”, que a partir da vigência das NBCASP 2008 (Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.128/2008 a 1137/2008), de observância obrigatória para os Estados a partir de 2012, passarão a ter as obras e serviços voltados para o uso comum do povo **também reconhecidos como ativos** (à semelhança da aplicada àqueles destinados ao uso da administração), e não apenas seus custos correspondentes apropriados como simples despesas.

Essa mudança proporcionará aos entes públicos, inclusive ao Estado de Pernambuco, inserir no seu patrimônio contábil parcela expressiva de investimentos que até a presente data não tinham expressamente recomendada sua contabilização como ativo.

Em termos monetários, boa parte dos valores despendidos nos elementos de despesa 4.4.90.51.02 (obras públicas de uso comum do povo) e 4.4.90.61.02 (imóveis para uso comum do povo) passarão a ser sujeitos a reconhecimento contábil como um bem igual aos demais – como de fato o são. Considerando que em 2010, estas naturezas de despesa consumiram, respectivamente, R\$ 761 milhões e R\$ 51 milhões, aproximadamente (R\$ 812 milhões no total), a parte de gastos que efetivamente venha a incorporar valor de mercado ao patrimônio do Estado¹¹, mesmo em bens que visem o uso comum do povo, será passível de incorporação ao ativo permanente por meio de variação ativa, o que até o presente momento não é efetuado pelo Estado (até 2010 só são reconhecidas incorporações patrimoniais, como variações ativas, se o bem público for para “uso da administração”).

Este fator, se aplicado apenas a fatos posteriores às NBCASP 2008, poderá proporcionar, em algumas décadas, a reversão do saldo patrimonial negativo exposto no Balanço Patrimonial. Se, extensivamente, for aplicado também a fatos pretéritos (reavaliação geral de todos os bens de uso comum do povo do Estado aproveitados pelo Estado à data do balanço geral do Estado, em 31/12/2012, por exemplo), tal reversão poderá ocorrer em espaço de tempo significativamente menor.

Tal mudança de critério, mesmo realizada em conjunto com a implementação das técnicas de depreciação, amortização e exaustão recomendadas (também não utilizados segundo os critérios vigentes, mas que igualmente passarão a ser obrigatórios a partir das contas de 2012), proporcionará o reconhecimento mais adequado do valor patrimonial dos entes nacionais, inclusive o atribuído ao Estado de Pernambuco.

¹¹ Em observância ao Princípio Contábil da Prudência, recomendável será que todos os gastos nessas duas naturezas de despesa passem a gerar lançamento em conta transitória de “valor a recuperar” do Ativo Diferido. Ao final da obra/aquisição de imóvel, o administrador deverá mensurar o valor de mercado efetivo da obra para que tal parcela seja transferida em definitivo para a conta Bens Imóveis do Estado, sendo o restante amortizado ou reconhecido como perda, “zerando” o valor a recuperar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

10.2.3. Componentes do Passivo

10.2.3.1. Restos a Pagar

Dentre as obrigações reconhecidas ao final de 2010, o Balanço Patrimonial do Estado pertinente ao exercício de 2010 ilustra um passivo total com Restos a Pagar de R\$ 760.661.996,06, dos quais a parcela de R\$ 693.445.968,58 constitui os Restos a Pagar Processados e a parcela de R\$ 67.216.027,48 os Restos a Pagar não processados.

Contraopondo tais posições patrimoniais com os valores de RP inscritos apenas ao final do exercício de 2010, tem-se que os saldos patrimoniais comportam valores de Restos a Pagar originados da execução de anos anteriores e reinscritos ao final de 2010 (denominados abaixo como resíduos), conforme adiante resumido:

Em R\$ 1,00

Restos a Pagar	RP Inscrito em 2010	Resíduos de RP de anos anteriores	Saldo total em 31/12/2010
Processados	673.578.104,47	19.867.864,11	693.445.968,58
Ñ Processados	67.161.113,57	54.913,91	67.216.027,48
Total	740.739.218,04	19.922.778,02	760.661.996,06

Fonte: Balanços Financeiro e Patrimonial de 2010 – BGE 2010, pág. 282 e 283.

De pronto, cumpre frisar o acréscimo no volume total de Restos a Pagar do exercício (86,7% a mais que em 2009). A elevação de Restos a Pagar inscrito no exercício (de origem em despesas empenhadas no próprio exercício de 2010) foi o fator que mais contribuiu para esse aumento, tendo o total representado 3,89% da despesa empenhada e 5,96% da Receita Corrente Líquida do exercício.

Restos a Pagar/2010

A decomposição dos Restos a Pagar do exercício, por natureza de recursos (grupos de fontes), encontra-se no quadro 61 do balanço Geral do Estado.

O total inscrito ao final de 2010, proveniente de empenhos vinculados ao próprio exercício, somou R\$ 740.739.218,04.

Um dos indicadores a ser utilizado na avaliação da gestão pode ser demonstrado pelo percentual de despesas empenhadas que estão pendentes de pagamento.

$$\frac{\text{TOTAL DA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR X 100}}{\text{DESPESA EXECUTADA}} = \frac{740.739.218,04 \times 100}{19.038.560.391,32} = \mathbf{3,89\%}$$

Os valores inscritos em restos a pagar correspondem a 3,89% do total da despesa orçamentária, tendo havido aí significativa elevação quando comparado o percentual acima ao mesmo percentual do ano anterior, que foi de 2,32%. O índice acima aponta que 96,11% das despesas de 2010 completaram o ciclo empenho-liquidação-pagamento, aplicado, dentro do âmbito do Estado, à sua administração



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

direta e suas estatais dependentes (a gestão financeira será tão mais efetiva quanto mais aproximar-se de 100% este índice). De toda forma, esse índice de efetividade deve ser analisado, agora, conjuntamente com o estoque de Restos a Pagar de exercícios anteriores.

Como os RP do exercício constituem item de análise da Gestão Fiscal, serão melhor comentados no item a ela destinado dentro do capítulo assim denominado.

Restos a Pagar de exercícios anteriores (resíduos)

No que tange aos saldos residuais (exercícios anteriores a 2010), cujo total alcançou R\$ 19.922.778,02, sua decomposição, por órgão e entidade, encontra-se no Demonstrativo dos Restos a Pagar por poder e órgão, quadro 45, do Balanço Geral do Estado (coluna intitulada “a pagar”).

O sistema e-Fisco, então, oferece a decomposição dos resíduos de RP não apenas por órgão, mas também por Nota de Empenho¹². São então visualizadas 1.216 Notas de Empenho vinculadas aos exercícios de 2008 e 2009 que em 31/12/2010 permaneciam sem o encaminhamento adequado (pagamento ou baixa).

Destas 1.216 Notas de Empenho, 1.212 foram originariamente inscritas como Restos a Pagar Processados (R\$ 19.867.864,11) e outras 4 Notas de Empenhos foram originalmente inscritas como Restos a Pagar Não Processados (R\$ 54.913,91). Segregada por exercícios, 518 Notas de Empenho são vinculadas ao exercício de 2008 e 694 Notas de Empenho a 2009.

São citados abaixo alguns exemplos a título meramente ilustrativos dentre estas 1.212 Notas de Empenho inscritas como restos a pagar processados:

- a) R\$ 4.671.639,92 (remanescentes da NE 180/2008 da Procuradoria Geral do Estado, UG 370101): valor é parte do total estimado de R\$ 36.129.888,84 (dos quais a parcela de R\$ 31.458.248,92 foi totalmente empenhada, liquidada e paga naquele exercício) e pertine a títulos precatórios cíveis empenhados e liquidados ao final de 2008 e não pagos nem em 2008 nem ao longo de 2009 e 2010;
- b) R\$ 190.000,00 (da NE 495/2009 da Secretaria Especial da Mulher, UG 110701): se refere a parte do valor total empenhado de R\$ 570.000,00 pertinente a “serviço de monitoramento e elaboração de relatório – convênio 184/08”; a liquidação de R\$ 190.000,00 ocorreu entre 21/10/09 e 30/12/2009 e o pagamento não chegou a ser concretizado nem em 2009 nem ao longo de 2010;
- c) R\$ 797.035,43 (remanescentes da NE 480/2009 da Secretaria de Planejamento), cuja liquidação total montou a R\$ 1.192.001,03, referentes a soma das 1ª, 2ª e 3ª medições de obras de urbanização da ZEIS Ilha de Deus e de conjunto habitacional”, que, inscritos em Restos a Pagar/2009, permanece ainda como valor não pago (diferença de R\$ 394.964,60 totalmente paga em 2009);

¹² Contas contábeis 1.9.5.2.8.00.00 (Reinscrição de Restos a Pagar Processados) e 2.9.5.1.4.00.00 (Restos a Pagar Não Processados – Executados a Pagar)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Da mesma forma que as 1.212 Notas de Empenho citadas acima (das quais foram extraídos estes três exemplos), outras 4 Notas de Empenho inscritas em Restos a Pagar não processados em 31/12/2008 e em 31/12/2009, apesar de terem sido liquidadas ao longo de 2009 e 2010, respectivamente, permaneciam pendentes de pagamento até 31/12/2010 (total de R\$ 54.913,91 informado no quadro anterior).

Quanto ao tema, o decreto de encerramento de exercício a partir do final de 2009, quanto ao tema, diferentemente dos exercícios anteriores, assim expõe:

DECRETO 34.076, de 03/11/2009 (decreto de encerramento 2009)

Art. 8º. As Unidades Gestoras integrantes das Administrações Direta e Indireta, inclusive Fundacional, deverão cancelar, até 30 de novembro de 2009, os Restos a Pagar indevidamente inscritos em 2009, bem como os Restos a Pagar não processados inscritos em 2008 que não tenham sido executados em 2009.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar inscritos em 2008 e não cancelados em 2009 poderão ser pagos em 2010 sem a necessidade de novo empenhamento.

DECRETO 35.810, de 29/10/2010 (decreto de encerramento 2010)

Art. 8º. As Unidades Gestoras integrantes das Administrações Direta e Indireta, inclusive Fundacional, deverão cancelar, até 30 de novembro de 2010, os Restos a Pagar indevidamente inscritos em 2008 e 2009, bem como os Restos a Pagar não processados inscritos em 2009 que não tenham sido executados em 2010.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar inscritos em 2008 e 2009 não cancelados em 2010 poderão ser pagos em 2011 sem a necessidade de novo empenhamento.

O novo cenário acima – que favorece a evidenciação, no Balanço Patrimonial, de obrigações qualquer que seja o exercício de origem – teria seus efeitos minimizados se de fato o Estado estivesse adotando prática de pagar regularmente os compromissos anteriores (enxugamentos de passivos mais antigos), deixando de pagar tão somente valores discutidos no Poder Judiciário. No entanto, quando verificado que das 572 obrigações oriundas de 2008 trazidas para o exercício de 2010 por ausência de pagamento até 31/12/2009¹³, apesar de reconhecida a dívida pelo Estado (visto encontrarem-se liquidadas), apenas 54 tiveram pagamento ao longo de todo o exercício de 2010, percebe-se que a prática vem sendo a de autorizar tais pagamentos devidos de forma pontual, o que culmina em acúmulo desnecessário de passivos, mesmo aqueles não questionados.

Necessário ao Estado o encaminhamento destas obrigações que remontam a 2008 (por pagamento ou baixa) de modo a prevenir que a prática acima venha a se constituir em meio de postergação de obrigações do Estado, que trará, num curto prazo, prejuízos à credibilidade do ente junto ao mercado fornecedor de bens e serviços.

¹³ prática que no cenário anterior era impossibilitada, posto que os Restos a Pagar de um exercício só poderiam constar do Balanço Patrimonial até o encerramento do exercício financeiro subsequente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Cabe ressaltar, contudo, que esse mecanismo também passou a ser utilizado pela União desde 2007, mediante a reformulação dos modelos propostos pela STN e respectivas autorizações nos decretos de encerramento expedidos no plano federal.

10.2.3.2. Dívida Fundada

Em 2010, a dívida fundada do Estado apresentada no Balanço Patrimonial¹⁴ apresentou a seguinte composição:

Em R\$ 1,00		
ESPECIFICAÇÃO	SALDO EM 31/12/2010	%
DÍVIDA FUNDADA	5.938.632.655,82	100,00
Contratual Interna	5.486.627.641,19	92,39
Contratual Externa	452.005.014,63	7,61

Fonte: BGE 2010 – Quadro 13 - Balanço Patrimonial Consolidado, pág. 283.

No subgrupo acima de dívida fundada do Estado foram incluídos tão somente os saldos das dívidas de natureza contratual em 31/12/2010, sendo as referentes a REFIS, PAES, INSS e FGTS (não contratuais) contabilizadas à parte no subgrupo “Financiamentos/Refinanciamentos” (também integra o grupo Passivo Permanente do balanço de 2010).

Vale destacar a progressão do crescimento nominal da dívida consolidada no exercício auditado. Neste período, a variação alçou à ordem dos R\$ 700 milhões – o saldo acumulado em 2009 era de R\$ 5,23 bilhões – o que representa elevação de 13,12% em valores nominais.

Abaixo, são oferecidas algumas considerações sobre a composição da Dívida Contratual em 31/12/2010 e, mais adiante, sobre a movimentação de seus principais elementos componentes no exercício.

10.2.3.2.1. Composição ao final do exercício

A dívida contratual do Estado de Pernambuco, que consiste nas obrigações financeiras assumidas em razão de contratos tanto com credores internos quanto externos, registrou ao final de 2010 um estoque no valor de R\$ 5.938.632.655,82, constituindo 100% da dívida fundada denominada no Balanço Patrimonial. Esse montante englobou a dívida contratual tanto da administração direta (Tesouro), quanto da PERPART e IRH (entidades da administração indireta), conforme a seguir discriminado:

¹⁴ A dívida fundada também é designada como dívida consolidada, mas a divulgação das instruções de preenchimento do Demonstrativo da Dívida Consolidada, requerido pela LRF, exigiu inclusão no cômputo da Dívida Consolidada Bruta parcela que não a compõe contabilmente. Isso faz com que o valor ilustrado no Balanço Patrimonial como Dívida Fundada não coincida com o total de Dívida Consolidada bruta apresentado no Demonstrativo da Dívida Consolidada do último quadrimestre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Em R\$ 1,00

Administração/Órgão	Dívida Contratual Interna	Dívida Contratual Externa	Total	%
Administração Direta	4.954.426.369,09	452.005.014,63	5.406.431.383,72	91,04
PERPART	419.035.955,71	-	419.035.955,71	7,06
IRH	113.165.316,39		113.165.316,39	1,90
Total	5.486.627.641,19	452.005.014,63	5.938.632.655,82	100,00

Fonte: e-Fisco 2010.

Do total da dívida contratual, 91,04% foi de responsabilidade do Tesouro, composto por dívidas contraídas tanto a credores internos quanto externos. As dívidas da PERPART corresponderam a 7,06% do total da dívida contratual, sendo compostas exclusivamente por obrigações decorrentes de contratos internos, enquanto que as atribuídas ao IRH alcançaram 1,90%. Registra-se que em 2010 as participações na dívida pela PERPART e pelo IRH recuaram relativamente ao total da dívida reconhecida pelo Estado.

a) Dívida Contratual Interna

Administração Direta

Em relação à participação dos contratos que compõem a dívida interna do Tesouro estadual, tem-se:

- 1) 14,97% - contratos firmados com a Caixa Econômica Federal – CEF, destinados a programas de melhoria urbana relativos a saneamento (sobretudo o programa Saneamento para Todos), abastecimento de água, energia elétrica, infraestrutura, entre outros, assim como o destinado à recompra de ações da COMPESA;
- 2) 2,16% - contratos cujo credor é o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, destinados aos Programas de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR I e II;
- 3) 14,91% - contratos firmados com o BNDES, dos quais se destaca o destinado ao financiamento de despesas de capital em meio ao Programa Emergencial de Financiamento – PEF, do Governo Federal, bem como outros relativos a saneamento ambiental e à construção da barragem de Pirapama;
- 4) 60,26% - os contratos de refinanciamentos realizados junto ao Governo Federal, tendo como agente financeiro o Banco do Brasil, entre os quais destacam-se:
 - Os amparados pela Lei nº 9.496/97, que incorporou as dívidas existentes à época, bem como a incorporação de novas dívidas por meio de termos aditivos. Essa dívida contempla além da dívida proveniente de empréstimos amparados pelos Votos 162 e 175 e os contraídos junto ao Brazilian American Merchant Bank – BAMB, os recursos destinados ao saneamento do BANDEPE para sua privatização, assim como as três parcelas restantes decorrentes da emissão das Letras Financeiras do Tesouro Estadual – LFTPE, que, sozinho, representou 47,65% do total da dívida em análise ao final de 2010;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

- Os relacionados à dívida de médio e longo prazo, amparados pelas Resoluções do Senado Federal nº 20/91 e 98/92, que engloba valores negociados de juros da dívida externa devidos entre julho de 1989 a dezembro de 1990, bem como reescalonamento da dívida externa de médio e longo prazo, cujo valor ao final do exercício em análise representou 6,50% do total da dívida contratual do Estado;
- Os relativos ao Programa Multissetorial de Desenvolvimento ao Apoio Sustentável de Pernambuco (BNDES Estados), contrato este celebrado em 2010, cujo saldo alcançou ao final do exercício, a 4,17% do total da dívida;
- Os amparados pela Lei nº 8.727/93, que englobou todas as dívidas do Estado contraídas junto à União e às entidades por eles controladas até junho de 1993, tendo essa rolagem da dívida representado 1,92% do montante da dívida em análise ao final de 2010;

Administração Indireta

Dentre os órgãos da administração indireta, apenas a PERPART e o IRH se apresentaram como sujeitos titulares de dívidas contratuais ao final de 2010, sendo esse decorrente, exclusivamente, de contratos internos. As dívidas contratuais da PERPART são provenientes de dívida imobiliárias da extinta COHAB, assumidas, e consubstanciadas em três contratos (dívida vencida, dívida vincenda e Ponte do Maduro), cujo credor é a Caixa Econômica Federal - CEF. A dívida do IRH é proveniente da dívida imobiliária do extinto IPSEP, refinanciamento autorizado pela Lei 8.727/93, tendo como credor o Banco do Brasil - BB.

Como visto no quadro anterior, a dívida da PERPART alcança a ordem de R\$ 419 milhões (7,06% do total do Estado) e a do IRH, R\$ 113 milhões (1,90%).

b) Dívida Contratual Externa

A dívida externa, de responsabilidade exclusiva da Administração Direta, administrada pela UG 290301 (SEFAZ – DAFE), foi composta por contratos firmados com os seguintes credores:

- 1) Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, destinados ao Programa Rodoviário de Pernambuco assim como ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata – PROMATA;
- 2) Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, destinados ao Projeto de Combate à Pobreza Rural – PRORURAL I e II, ao Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife – PROMETRÓPOLE e ao Projeto de Desenvolvimento Integrado – Melhoria da Qualidade da Educação em Pernambuco;
- 3) KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau, destinado ao Programa de Melhoramento do Saneamento Básico do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

O perfil da dívida contratual externa do Estado de Pernambuco por credor e programas foi o seguinte:

Em R\$ 1,00

Credor	Programas	Valor por Programas	Valor por Credor	Participação %	% sobre total
BID	Programa Rodoviário de Pernambuco	30.091.030,64	154.437.928,66	34,17	2,63
	PROMATA	124.346.898,02			
BIRD	Sustentabilidade Hídrica (novo)	1.791.165,00	286.460.292,39	63,38	4,88
	PRORURAL	85.788.537,38			
	PROMETRÓPOLE	53.651.640,00			
	Educação	145.228.950,01			
KFW	Saneamento	11.106.793,58	11.106.793,58	2,45	0,19
Total		452.005.014,63	452.005.014,63	100,00	7,70

Fonte: e-Fisco 2010.

10.2.3.2.2. Movimentação ao longo de 2010

Os fatos que modificaram o saldo da dívida contratual ao longo do exercício em análise encontram-se a seguir demonstrado, por natureza:

Em R\$ 1,00

Discriminação da Dívida	Saldo em 31/12/2009	Captações em 2010	Atualizações Monetárias	Variação Cambial	Amortizações	Outros Ajustes	Saldo em 31/12/2010
Contratual	5.228.173.927,08	664.395.094,46	352.418.706,39	(23.071.532,62)	(334.711.541,60)	51.428.002,11	5.938.632.655,82
Interna	4.752.384.422,88	617.287.209,38	352.418.706,39	-	(285.634.816,70)	50.172.119,24	5.486.627.641,19
Externa	475.789.504,20	47.107.885,08	-	(23.071.532,62)	(49.076.724,90)	1.255.882,87	452.005.014,63

Fonte: e-Fisco 2010. Os saldos inicial e final correspondem à soma dos saldos da conta 2.2.2.12.00.00 + 2.1.2.31.02.00 (todo o Estado).

Verifica-se um aumento de 13,59%, em valores nominais, do estoque da dívida contratual ao final de 2010, quando comparado ao saldo existente em 2009. Esse crescimento decorreu, como visto, do aumento do estoque da dívida interna em 15,45%, contrabalançado em parte pela redução em 5% do estoque da dívida contratual externa. Tanto o crescimento da dívida contratual interna quanto a redução, em menor escala, da dívida externa do Estado vem se constituindo como tendências, quando visto o comportamento da dívida nos últimos exercícios.

O aumento verificado no estoque da dívida interna deveu-se substancialmente ao reduzido valor das amortizações da dívida (R\$ 334 milhões) frente ao das captações realizadas no período (R\$ 664 milhões), caracterizando, somente esse fato, um incremento de R\$ 330 milhões na dívida. As atualizações monetárias, originadas pela inflação do período, refletida nos índices de correção, como o IGP-DI, dentre outros índices de correção, potencializaram, por fim, esse aumento do estoque dessa dívida (sobretudo quando considerado o volume da dívida superior à ordem dos R\$ 5 bilhões). Já as variações cambiais refletiram as oscilações da cotação do dólar



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

americano frente à moeda nacional no exercício, as quais, no geral, não agravaram o crescimento da dívida.

Em relação à redução do estoque da dívida externa, esta foi ocasionada pelo recuo da cotação do dólar frente ao real entre o início e o final de 2010, fator esse praticamente único na redução do estoque da dívida no exercício, vez que, neste caso (dívida contratual externa), as amortizações praticamente se equivaleram às novas captações.

Segue detalhamento das captações e amortizações, bem como informações complementares acerca do pagamento de juros e encargos sobre a dívida no exercício de 2010.

Captações (Operações de Crédito)

As receitas de operações de crédito realizadas em 2010 totalizaram **R\$ 664.395.094,46**, decorrentes de contratos firmados com credores internos e externos (a maioria dos contratos já vigorava em 01/01/2010). A parcela mais expressiva adveio de operações de crédito em contratos celebrados com agentes financeiros nacionais (foram captados recursos em 38 contratos vigentes), que somou **R\$ 617.287.209,38**, enquanto que foram registrados **R\$ 47.107.885,08** de receitas de operação de crédito advindas do exterior, por meio de seis contratos integrantes a Dívida Contratual Externa em 2010.

A captação dos recursos se processou junto às seguintes instituições financeiras:

Em R\$ 1,00

ORIGEM	AGENTE FINANCIADOR	VALOR
Externa	BID	3.571.268,96
	BIRD	43.536.616,12
	Total captações externas	47.107.885,08
Interna	B BRASIL	244.879.890,72
	CEF	43.312.701,06
	BNB	44.856.868,78
	BNDES	284.237.748,82
	Total captações internas	617.287.209,38

Fonte: e-Fisco 2010.

O e-Fisco registra que as captações de recursos por operações de crédito no exercício de 2010 foram efetuadas por quatro Unidades Gestoras do Estado, sendo a parcela mais expressiva (R\$ 621 milhões; 93,48% do total recebido) pela administração direta do Estado, por meio da UG 150102 (DAFE- SEFAZ), enquanto que às UGs 240101 (Secretaria de Recursos Hídricos), 380101 (Secretaria das Cidades) e 530401 (FES) foram atribuídos os demais recursos em operações de créditos. As operações de créditos mais expressivas em 2010, por contrato, foram:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Em R\$ 1,00

Contrato (*)	Instituição	Objeto	Captações em 2010
2751	B Brasil	Programa Multissetorial de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de PE - BNDES Estados	244.879.890,72
2747	BNDES	Contrato nº 09.2.1490-1	207.004.000,00
2354	BNB	Prodetur II	44.856.868,78
2355	BNDES	Saneamento Ambiental	39.094.157,75
Outros (34)			81.452.292,13
Subtotal (captações internas)			617.287.209,38

1961	BIRD	Prometrópole - nº 4690 - BR - contrato de 23/07/03 - lei 12.188/02	16.471.192,80
2213	BIRD	Educação - nº 4754 - BR - contrato de 27/06/05 - lei 12.732/04	18.084.232,82
Outros (4)			12.552.459,46
Subtotal (captações internas)			47.107.885,08

Total			664.395.094,46
--------------	--	--	-----------------------

Fonte: e-Fisco 2010

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco

Note-se que as receitas de operações de créditos obtidas apenas mediante os contratos 2747 e 2751 (este, celebrado em 2010) alcançam 68% de todas as receitas desta natureza.

Dentre as operações de crédito internas inseridas na linha “outros (34)”, destacam-se as obtidas junto à Caixa Econômica Federal em vista da execução do Programa Saneamento para Todos, as quais somaram R\$ 32.895.824,14 por meio de 20 contratos vigentes em 2010 (em meio aos R\$ 81 milhões expostos na referida linha).

Amortizações

As amortizações da dívida contratual efetuadas no exercício de 2010 foram, no conjunto, as de menor relevância quando vistos os seis últimos exercícios, totalizando **R\$ 334.711.541,60**¹⁵. Deste total, a parcela de **R\$ 285.634.816,70** foi referente à amortizações da dívida interna e **R\$ 49.076.724,90** à da dívida externa. As amortizações da Dívida Interna foram efetuadas pelo IRH (R\$ 229.315,47; 0,07% do total de amortizações), PERPART (R\$ 61.981.989,14; 18,5%) e em maior escala, pela SEFAZ-DAFE (R\$ 223.423.512,09; 88,26%). Já com relação às amortizações da dívida externa, foram efetuadas exclusivamente à conta da UG 290301 (DAFE- SEFAZ), tendo alcançado 2,17% do total das amortizações do Estado.

¹⁵ O total anual amortizado pelo Estado ante sua dívida contratual (interna + externa) havia variado, entre 2005 e 2009, de R\$ 354 milhões (2005) e R\$ 515 milhões (2009), sendo o valor de R\$ 334 milhões amortizado em 2010 o menor quando comparado a qualquer dos exercícios compreendidos entre 2005 e 2010. Nesse período, o estoque da dívida contratual saltou de R\$ 3,5 bilhões para R\$ 5,9 bilhões, enquanto que, em contrapartida, a Receita Corrente Líquida (anual), teve elevação de R\$ 6,6 bilhões para R\$ 12,4 bilhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

No que se refere às amortizações promovidas em 2010 pelo Estado, relativas à dívida contratual interna, destacam-se as seguintes, por contrato:

Em R\$ 1,00

Contrato(*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2010
1043	B Brasil	Tesouro Nacional - Rolagem Dívida Interna - Subcrédito CEF - Lei 8.727/93	72.634.080,82
1045	B Brasil	Tesouro Nacional - Rolagem Dívida Interna - Subcrédito BACEN	18.693.776,39
1277	B Brasil	Lei 9.496 (23/12/97)	84.887.786,68
1586	CEF	Dívida Imobiliária Vencida - Remanescente da extinta COHAB	58.806.237,22
Outros (60)			50.612.935,59
Total			285.634.816,70

Fonte: e-Fisco, contas contábeis 3.4.6.90.71.01. e 3.4.6.90.77.01.

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco

As amortizações realizadas pela Secretaria da Fazenda referentes ao refinanciamento da dívida interna (Lei Federal nº 9.496/97)¹⁶ permaneceram, em 2010, como as mais significativas face a relevância monetária do saldo devedor (R\$ 2,80 bilhões), o qual representa sozinho 47% do estoque de toda a dívida contratual do Estado.

Já com relação às amortizações referentes à dívida externa, destacam-se:

Em R\$ 1,00

Contrato(*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2010
1097	BID	BID Empréstimo 642/OC - Contrato de 06/02/92 - Lei 10.615/91	11.463.091,97
1221	BIRD	BIRD Nº 4122 - BR - Contrato de 29/07/97 - Lei 11.434/97 - PRORURAL	7.710.710,01
1845	BID	BID PROMATA - Contrato de 05/06/02 - Lei 12.050/01	8.860.587,78
1961	BIRD	BIRD PROMETRÓPOLE - Nº 4690 - BR - Contrato de 23/07/03 - Lei 12.188/02	8.045.860,00
Outros (4)			12.996.475,14
Total			49.076.724,90

Fonte: e-Fisco, conta contábil 3.4.6.90.71.02.

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco

Juros e Encargos

Os pagamentos dos juros e encargos da dívida contratual efetuados em 2010 totalizaram o montante de R\$ 267.982.489,65 sendo 96,3% referentes à dívida interna e os 3,7% restante referentes à dívida externa. O quadro a seguir discrimina esses pagamentos.

¹⁶ Número de registro no e-Fisco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Juros e Encargos da Dívida Contratual em 2010 Em R\$ 1,00

Discriminação	Total	%
Juros Internos	258.112.120,84	93,8%
Juros Externos	9.445.022,61	3,4%
Outros Encargos Internos	5.927.946,64	2,2%
Outros Encargos Externos	1.593.833,46	0,6%
Total	275.078.923,55	100%

Fonte: e-Fisco 2010; contas: 3.3.3.90.21.01, 3.3.3.90.21.02, 3.3.3.90.22.01 e 3.3.3.90.22.02.

Vistos os aspectos acima componentes da dívida (captações financeiras, amortizações, juros e encargos), verificou-se que o estoque total da dívida contratual da administração direta do Estado, em valores constantes, teve significativo acréscimo em 2010 em relação ao exercício anterior, em vista de o volume de amortizações financeiras do exercício de 2010 (R\$ 334 milhões) frente ao volume da dívida (superior à ordem dos R\$ 5 bilhões) e ao volume de novas captações (R\$ 664 milhões). Deve-se frisar que até 2008 havia sido verificado um recuo nos níveis gerais de endividamento, o qual, a partir do exercício de 2009, passou a sinalizar crescimento. Isso se deveu principalmente ao fato de que a realização de receitas de operações de crédito (R\$ 1,8 bilhões quando vistos conjuntamente os exercícios de 2009 e 2010) haver representado o dobro das amortizações realizadas no mesmo período (R\$ 900 milhões).

Apesar dessa reversão no que tange aos níveis gerais de endividamento, deve-se registrar que o volume de novas captações acima se situou dentro dos limites definidos pelo Senado Federal no que tange à capacidade de pagamento, conforme melhor discorrido no Capítulo 11.

10.2.3.3. Provisão Atuarial

O grupo Provisão Atuarial é constituído unicamente das Provisões Matemáticas Previdenciárias, as quais objetivam evidenciar o passivo atuarial do Estado de Pernambuco quando do encerramento do exercício frente ao corpo de servidores efetivos do Estado.

Esta projeção é reavaliada anualmente por meio de Balanço Atuarial e considera cálculos atuariais para várias décadas adiante, sendo, portanto, uma obrigação de longo prazo, sujeita sempre a reestimativas quando da alteração de alíquotas previdenciárias ou de perfil do conjunto de servidores. Monetariamente, seu valor representa o item mais representativo dentre as obrigações do Estado (R\$ 28,95 bilhões), vez que a participação do grupo contábil frente ao total de obrigações de todo o Estado ao final de 2010 era de 77,75%. Apenas para ilustrar, note-se que a Dívida Fundada contratual do Estado representou, na referida ocasião, 15,94% (portanto, as provisões previdenciárias são cinco vezes maiores que a dívida contratual). Apesar disso, o Balanço Patrimonial de 2010 registrou uma redução proporcional do passivo atuarial do Estado frente ao conjunto de obrigações, já que ao final de 2009, a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

participação alcançou 81,16%. A redução relativa deste grupo contábil se deveu à elevação apenas discreta do valor nominal avaliado no balanço atuarial de 2010, que mensurou para esta provisão o “quantum” de R\$ 28.952.757.562,50, valor superior ao registrado ao final de 2009 em 0,11% apenas.

As considerações sobre o passivo atuarial serão melhor discutidas em item específico deste trabalho.