

EMISSÕES DIRETAS DE TÍTULOS DA DPMFI

Definem-se como emissões diretas de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi aquelas destinadas a atender finalidades específicas, definidas em Lei. Caracterizam-se pela colocação direta de títulos públicos sem a realização de leilões ou outro tipo de oferta pública.

Atualmente, são exemplos de emissões diretas: securitização de dívidas, pagamento de equalização de taxa de juros do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX); caução de recursos financeiros depositados em conta judicial (FUNAD); financiamento a estudantes do ensino superior e garantia de recebimento de dívidas previdenciárias das Instituições de Ensino Superior (FIES); emissões para fins de reforma agrária (TDA), dentre outros.

I. Securitização de Dívidas

O Tesouro Nacional responde pela renegociação de dívidas decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, das entidades cujas obrigações foram ou venham a ser assumidas pela União, por força de lei.

Além desses casos, o Tesouro Nacional está autorizado, pela legislação vigente, a renegociar dívidas da própria União, ou a serem por ela honradas, em virtude da prestação de garantias a órgãos e entidades sobre os quais detenha controle direto ou indireto.

A quase totalidade dessas dívidas origina-se de contratos firmados e não cumpridos, e tem como principais credores os sistemas bancários oficial e privado, fornecedores, empresas prestadoras de serviços e empreiteiras.

Os procedimentos operacionais relativos à renegociação dos referidos passivos envolvem a repactuação das condições previstas nos contratos originais. Direitos e características quase sempre heterogêneos e pertencentes a credores diversos são permutados por instrumentos de crédito homogêneos. Este processo denomina-se securitização de dívidas.

Em resumo, a securitização pode ser definida como a renegociação de dívidas, tendo como mecanismo subjacente a novação contratual. Para os credores, o processo apresenta, como principal vantagem, a recuperação da liquidez de seus ativos. Do ponto de vista do Governo, a securitização não apenas permite a adequação das exigibilidades financeiras do Tesouro Nacional à sua capacidade de pagamento, mas também contribui, de forma expressiva, para o resgate do crédito do setor público.

Neste sentido, foi dado passo fundamental quando o Tesouro Nacional decidiu registrar as dívidas securitizadas em sistema escritural de custódia desenvolvido pela Câmara de Custódia e Liquidação - CETIP. Entre outras vantagens, a decisão permitiu maior transparência para as diversas formas de dívida pública, maior controle institucional do endividamento público federal e aumento significativo dos níveis de confiabilidade e agilidade nas negociações em mercado secundário.

O processo de securitização exige o cumprimento de etapas que se iniciam com o exame da documentação correspondente às obrigações. A certeza, a liquidez e a exigibilidade destas obrigações devem ser previamente verificadas¹. Uma vez atendidas essas exigências, tem início a negociação entre as partes interessadas, com o objetivo de definir as particularidades do título a ser emitido em decorrência da securitização.

1 - A celebração dos contratos que resultarem da renegociação fica condicionada a parecer favorável da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e da PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Foram firmados vários contratos de securitização de dívidas, que podem ser divididos em dois grandes grupos de acordo com sua origem. No primeiro encontram-se aqueles oriundos de extinção, por força de lei, de empresas e outras entidades do Governo. No segundo, encontram-se os ativos oriundos da securitização de dívidas de responsabilidade direta da União ou daquelas obrigações cujo pagamento teve de ser efetuado, tendo em vista sua condição de avalista.

Portanto, entre tantos outros, foram emitidos os seguintes créditos securitizados pela União, no começo da década de 90:

- SIBR910701 - dívida da extinta Siderbrás junto à Cia. Vale do Rio Doce;
- NUCL910801 – dívida da extinta Nuclebrás junto ao sistema bancário;
- PORT911016 – dívida da extinta Portobrás junto ao BNDES;
- SOTV910901 – dívida da União referente à desapropriação de um porto fluvial em Belém do Pará.

Assim, a quitação das dívidas perante os credores processou-se por meio da emissão direta de títulos públicos, registrados em sistema escritural de custódia. Com características e possibilidades de utilização definidas, esses ativos são livremente negociados no mercado secundário e, em geral, podiam ser utilizados para aquisição de bens e direitos alienados no âmbito do Programa Nacional de Desestatização – PND.

Atualmente, à exceção das dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, que possui um título próprio definido em lei, a securitização de dívidas é concretizada por meio da emissão de apenas uma espécie de título público, em consonância com o objetivo do Tesouro Nacional de reduzir o número de instrumentos e conferir maior liquidez aos seus títulos. Para esse fim, o título utilizado é a Nota do Tesouro Nacional – Série B – NTN-B.

Legislação: Decreto nº 1.647, de 16.9.1995 e Decreto nº 1.785, de 11.1.1996

I.1 Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS

A Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, autorizou a União a novar as dívidas de responsabilidade do Fundo de Compensações e Variações Salariais – FCVS. A instituição financiadora, que detém crédito líquido e certo contra o FCVS, relativo a saldos devedores remanescentes no encerramento de contratos de financiamento habitacional, com cobertura do Fundo, e celebrados com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação - SFH -, recebe ativos (CVS) escriturados na Câmara de Custódia e Liquidação - CETIP - como pagamento.

Legislação: Lei nº 10.150, de 21.12.2000 e Decreto nº 4.378, de 16.9.2002.

I.2 Moedas de Privatização

Nos anos 90, era comum a utilização da expressão "moeda de privatização" como sinônimo de "títulos da dívida securitizada". Entretanto, as moedas de privatização representavam todos os passivos do Governo Federal, inclusive os títulos da dívida securitizada, que podiam ser utilizados por participantes de um leilão de privatização como meio de pagamento das ações leiloadas.

Quando determinada empresa era inserida no processo de privatização, o Conselho Nacional de Desestatização – CND definia o percentual máximo em moeda de privatização que seria aceito para cada proposta apresentada para aquela empresa. A diferença deveria ser coberta em moeda corrente.

Além dos títulos da dívida securitizada, faziam parte das moedas de privatização outros títulos do Governo Federal e das empresas públicas, tais como os Títulos da Dívida Agrária – TDA, criados para viabilizar o pagamento de indenizações decorrentes da ação desapropriatória da União, por interesse social, para fins de reforma agrária; os Certificados Financeiros do Tesouro - CFT -, criados para atender preferencialmente a operações com finalidades específicas definidas em Lei; as Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento - OFND, os Debêntures da Siderbrás com garantia do Tesouro Nacional, as Letras Hipotecárias - LH - e os bônus de reestruturação da dívida externa brasileira.

Quando a privatização resultava em obtenção de moeda corrente, tais recursos eram utilizados para amortizar a dívida pública mobiliária federal e custear programas nas áreas de ciência e tecnologia, saúde, defesa nacional, segurança pública e meio ambiente, na forma que fosse aprovada pelo Presidente da República.

II Renegociação com Estados e Municípios

II.1 Renegociação com Estados e Distrito Federal

A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, autorizou a União a assumir e refinar dívidas dos Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de promover o ajuste fiscal do setor público em sua esfera estadual. Enquadraram-se no âmbito dessas assunções os seguintes tipos de dívidas:

1. Dívida Pública Mobiliária (títulos públicos) constituída até 31 de março de 1996 e a que, constituída após essa data, consubstancie simples rolagem de dívidas anteriores;
2. Dívidas Contratuais:
 - Outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;
 - Empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução do Senado Federal nº 70, de 5 de dezembro de 1995;
 - Créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação.

Para fins das assunções firmadas à luz da Lei nº 9.496/97, foram celebrados contratos de refinanciamento com as Unidades da Federação e contratos de assunção com cada um dos seus credores, depois de autorizados

pelo Senado Federal. Nesses contratos foram estabelecidas as condições para a emissão dos títulos públicos (Letras Financeiras do Tesouro - séries A e B – LFT-A e LFT-B, e títulos da dívida securitizada) para a quitação das dívidas com os referidos credores.

As dívidas dos estados e do Distrito Federal foram refinanciadas, em geral, por prazo de trinta anos, com encargos de 6% a.a. ou 7,5% a.a., e atualização monetária com base na variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna – IGP – DI, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, com pagamentos mensais, conforme tabela price (prestações constantes, também chamado de sistema francês de amortização), limitados a um determinado percentual de suas receitas líquidas reais – RLR.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, vedou a realização de novos contratos entre entes da federação.

Legislação: Lei nº 9.496, de 11.9.1997 e Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000.

II.2 Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES)

Além das assunções realizadas no âmbito da Lei nº 9.496/97, a União foi autorizada, originariamente por meio da Medida Provisória nº 1.514-1, de 7 de agosto de 1996, a abrir crédito aos Estados e ao Distrito Federal, mediante a emissão de títulos públicos (Letras Financeiras do Tesouro - séries A e B – LFT-A e LFT-B, e títulos da dívida securitizada), no sentido de incentivar o Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária, de forma a prover recursos para:

- Extinção das instituições financeiras estaduais, mediante processos de incorporação, fusão, cisão, ou qualquer outra forma de reorganização societária legalmente admitida;

- Criação de agências de fomento estaduais, cujo funcionamento o Conselho Monetário Nacional regulamentaria. A estas agências de fomento seriam facultadas a prestação de garantias, a utilização do instituto da alienação fiduciária em garantia e de cédulas de crédito industrial e comercial, e a cobrança de encargos nos moldes praticados pelas instituições financeiras.

Os recursos disponibilizados no âmbito dessa Medida Provisória foram objeto de financiamento junto à União e incorporados aos respectivos saldos devedores dos Estados e do Distrito Federal, relativos aos contratos celebrados sob a égide da Lei nº 9.496/97, nas mesmas condições descritas nos parágrafos acima.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, vedou a realização de novos contratos entre entes da federação. Entretanto, a Medida Provisória que amparou estas operações, continuou sendo reeditada em função de outras disposições. Sua última reedição se deu sob o número 2.192-70, de 24.8.2001.

Legislação: Medida Provisória nº 2.192-70, de 24.8.2001 e Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000.

II.3 Renegociação com Municípios

Com os mesmos objetivos almejados para as finanças dos estados e do Distrito Federal, a Medida Provisória nº 1.811-1, de 25 de fevereiro de 1999, originariamente, autorizou a União a assumir e refinarciar as seguintes obrigações de responsabilidade dos Municípios, mediante a emissão de títulos públicos (Letras Financeiras do Tesouro, série B – LFT-B):

- Dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, cujos contratos tenham sido firmados até 31 de janeiro de 1999, inclusive a decorrente de transformação de operações de antecipação de receita orçamentária em dívida fundada;

- Dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, decorrente de cessão de crédito firmada até 31 de janeiro de 1999;
- Dívida mobiliária interna constituída até 12 de dezembro de 1995 ou que, constituída após essa data, consubstancia simples rolagem de dívida mobiliária anterior;
- Dívida mobiliária externa constituída até 12 de dezembro de 1995 ou que, constituída após essa data, consubstancia simples rolagem de dívida mobiliária anterior;
- Dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária, contraída até 31 de janeiro de 1999; e
- Dívida relativa a operações de crédito celebradas com instituições financeiras na qualidade de agente financeiro da União, dos Estados ou de fundos e programas governamentais, regularmente constituídos.

As dívidas dos municípios foram refinanciadas, em geral, por um prazo de até trinta anos, com encargos de 6% a.a. ou 9% a.a., e atualização monetária com base na variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna – IGP–DI, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, com pagamentos mensais, conforme tabela price (prestações constantes, também chamado de sistema francês de amortização), limitados a um determinado percentual de suas receitas líquidas reais – RLR.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, vedou a realização de novos contratos entre entes da federação. Entretanto, a Medida Provisória que amparou estas operações, continuou sendo reeditada em função de outras disposições. Sua última reedição se deu sob o número 2.185-35, de 24.8.2001.

Legislação: Medida Provisória nº 2.185-35, de 24.8.2001 e Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000.

III Programas Especiais

O Tesouro Nacional, em conformidade com o Decreto nº 3.859 e a Lei nº 10.179, de 4.7.2001 e 6.2.2001, respectivamente, emite títulos para a promoção de diversos programas de governo.

III.1 Programa de Financiamento às Exportações - PROEX

Destina-se a compensar o ente que financia o exportador pela concessão de crédito com encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, sempre no âmbito do PROEX. Corresponde à equalização de taxa de juros, que é promovida por meio da emissão de Notas do Tesouro Nacional – Série I - NTN-I.

Legislação: Lei nº 10.184, de 12.2.2001; Resolução nº 3.219 (BACEN) 4, de 30.6.2004; Portaria nº 374 (MDIC), de 21.12.1999; e Portaria nº 58 (MDIC), de 10.4.2002.

III.2 Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES

Destina-se a conceder financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, mediante emissão de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E – CFT-E – específicos² para o FIES, conforme parágrafo único do artigo 22 do Decreto nº 3.859, de 4.7.2001. Estes títulos são emitidos para as instituições de ensino que concedem aos estudantes o benefício da redução nas mensalidades, e devem, preferencialmente, ser utilizados para pagamento de dívidas das instituições junto ao INSS, que os resgata antecipadamente junto ao Tesouro Nacional, contribuindo ainda para melhorar a disponibilidade financeira desse Instituto.

Legislação: Lei nº 10.260, de 12.7.2001

2 - Há codificação específica para os CFT-E deste Programa na Câmara de Custódia e Liquidação – CETIP. Portanto, nem todo CFT-E é emitido no âmbito deste Programa.

III.3 Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD

Destinado a prover recursos para a prevenção e combate ao abuso de drogas, mediante emissão de Certificados Financeiros do Tesouro – Série B – CFT-B – específicos³ para o FUNAD, conforme parágrafo único do artigo 19 do Decreto nº 3.859, de 4.7.2001. Os valores em espécie apreendidos com suspeitos de narcotráfico são mantidos em depósito judicial, aguardando trânsito em julgado do processo penal.

A fim de impulsionar o combate ao narcotráfico, os recursos são antecipados ao FUNAD, devendo o Tesouro Nacional substituí-los por títulos CFT-B, que são mantidos em caução junto ao Poder Judiciário.

Julgado o mérito da questão pela Justiça, a Secretaria Nacional Antidrogas - SENAD, vinculada à Presidência da República, solicita ao Tesouro Nacional o cancelamento ou resgate dos títulos, se a sentença for a favor ou contra a União, respectivamente.

Legislação: Lei nº 10.409, de 11.1.2002 e Lei nº 9.804, de 30.6.1999.

III.4 Programa Nacional de Desestatização - PND

Os recursos recebidos por fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União, em decorrência da alienação de participações societárias minoritárias, eram transferidos para o Tesouro Nacional em troca da emissão de Notas do Tesouro Nacional – Série P - NTN-P. Esses recursos eram utilizados para amortização da dívida pública mobiliária federal.

Legislação: Decreto nº 1.068, de 2.3.1994; Decreto nº 2.594, de 15.5.1998; e Lei nº 9.491, de 9.9.1997.

3 - Há codificação específica para os CFT-B deste Programa na Câmara de Custódia e Liquidação – CETIP. Portanto, nem todo CFT-B é emitido no âmbito deste Programa.

III.5 Reforma Agrária

Os Títulos da Dívida Agrária – TDA - foram criados para viabilizar o pagamento de indenizações devidas àqueles que sofreram a ação desapropriatória ou firmarem Acordos de Compra e Venda com a União, no caso de imóveis rurais, para fins de reforma agrária.

Legislação: Constituição Federal, art. 184; Lei nº 8.177, de 01.03.1991; Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30.11.1964; Decreto nº 578, de 24.06.1992; Decreto nº 433, de 24.01.1992; e MP nº 2.183-56, de 24.08.2001.

III.6 Dívida Agrícola

Pela Lei nº 9.138, de 29.11.1995, o Tesouro Nacional assumiu as dívidas dos produtores rurais, contratadas junto a instituições financeiras ou cooperativas até 20.6.1995, emitindo para essas instituições títulos (ASTN) com os mesmos rendimentos das dívidas originais. Os mutuários, por sua vez, passaram a pagar a dívida para o Tesouro Nacional, via instituição financeira, corrigida pela variação do preço do produto acrescida de 3% de juros ao ano. A diferença de taxas e indexadores gerou o montante a ser efetivamente equalizado.

Legislação: Lei nº 9.138, de 29.11.1995

III.7 Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA

Parte das dívidas contempladas pela Lei nº 9.138, de 29.11.1995, pôde ser renegociada pelo Tesouro Nacional, sob condições especiais. Esta negociação esteve condicionada à aquisição, pelos devedores, de Certificados do Tesouro Nacional – CTN, com valor de face equivalente ao da dívida a ser renegociada, os quais foram entregues ao credor em garantia do principal.

A partir de setembro de 2003, o Tesouro Nacional não está mais autorizado a realizar estas operações, tendo em vista a não prorrogação do prazo pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

Legislação: Lei nº 9.138, de 29.11.1995; Resolução do CMN nº 2.471, de 26.02.1998; Resolução do CMN nº 3.078, de 24.04.2003; Portaria nº 58 (MF), de 27.3.1998; e Portaria nº 183 (MF), de 31.7.2003.

III.8 Programa Audiovisual

A legislação autorizou a realização de trocas de títulos da dívida externa renegociada, emitidos em decorrência do Plano Brady, e dos Bônus de Juros Atrasados 89/90 (*Interest Due and Unpaid Bond – IDU*) por Notas do Tesouro Nacional – Série D - NTN-D, para exclusiva aplicação em projetos voltados às atividades de produção, distribuição, exibição e divulgação, no Brasil e no exterior, de obra audiovisual brasileira; preservação de sua memória e da documentação a ela relativa; e doações ao Fundo Nacional da Cultura – FNC.

Legislação: Lei nº 8.313, de 23.12.1991; Portaria nº 202 (MF), de 19.08.1996.