

## **Contribuições do Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública para ação do Estado sobre a dívida pública do RS com a União**

Elementos importantes presentes na ACO 2178 TA/ES, cujo relator é o Ministro Roberto Barroso e que estão presentes na relação firmada pelo RS com a União a partir do contrato nº 014/98/STN/COAFI:

*- as relações entre os entes da federação devem ser regidas por vetores constitucionais como lealdade federativa, solidariedade e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;*

*- na relação entre os entes da Federação não podem prevalecer os propósitos privatísticos de lucro e maximização de ganhos sem qualquer tipo de filtro constitucional;*

*- nesse caso os ganhos devem sujeitar-se às ideias de lealdade federativa, equidade e cooperação para alcance dos objetivos comuns de atendimento à população, prestação de serviços públicos adequados e desenvolvimento harmonioso, não sendo admissível transplantar acriticamente a lógica de ganhos e perdas do sistema privado para as relações entre Estados e União;*

- não se afigura legítimo, em contrato cujo objetivo foi o saneamento das contas estaduais, que a execução do mesmo imponha ao Estado a entrega de prestações que montam a valor sabidamente incompatível com a capacidade de pagamento, resultando em sensível comprometimento das receitas originárias do RS e gerando um desequilíbrio entre as

obrigações, com onerosidade excessiva ao Estado e ganho desproporcional à União.

## **A PERDA DE AUTONOMIA NA GESTÃO DAS FINANÇAS ESTADUAIS E A CONSEQUENTE QUEBRA DE PRINCÍPIO REGULADOR DAS RELAÇÕES ENTRE ENTES FEDERADOS**

Trabalho efetuado em 1999 (Expediente nº 5671-0200/99-0), sobre o contrato da dívida com a União, os Auditores Externos do TCE/RS afirmaram que "o contrato de Refinanciamento retira do Estado a autonomia financeira administrativa prevista na Constituição Federal." (fl. 27) E o faz por conta de vinculação obrigatória aos Programas de Reestruturação e Ajustes Fiscais (PAFs) firmados por força da Clausula Décima-sexta do contrato e previstos no §3º do art. 1º e art. 2º, ambos da Lei Federal nº 9.496/97.

*Art.2º, verbis:*

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

- I- dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR;
- II- resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- III - despesas com funcionalismo público;
- IV - arrecadação de receitas próprias;
- V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; (ALTERADO PARA "GESTÃO PÚBLICA", com a edição da Lei Complementar Federal nº 148/2014)

VI - despesas de investimento em relação à RLR (receita líquida real). Alterado para "AO INVESTIMENTO", com a edição da Lei Complementar Federal nº 148/2014.

Raríssimas vezes os quesitos dos PAFs deixaram de ser cumpridos. O acompanhamento dos 11 Programas firmados até o momento aparece no Relatório da Dívida Pública Estadual de 2014 (TABELA 3.1, <https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>).

## **AS CONSEQUÊNCIAS DAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS IMPOSTAS SOBRE O RS**

A lógica de gestão das finanças do Estado imposta pela União a partir dos PAFs aprofundou a crise financeira do RS e limitou o papel do Estado como indutor do desenvolvimento.

A meta de despesas de investimento em relação à RLR, contida no inc. VI do art. 2º da Lei Federal nº 9.496/97, impôs um teto de investimento e não um limite mínimo para o investimento do Estado.

Como se sabe, o investimento público é a variável que dá a dinâmica da economia e impulsiona o desenvolvimento econômico. Sem ele nossa economia tende a ter restrições cada vez maiores, o que afeta diretamente o potencial da arrecadação de tributos.

Assim, houve um agravamento dos desequilíbrios das finanças estaduais, contrariando um dos objetivos declarados da avença.

O exame do comportamento da variável do investimento público ao longo dos anos, verificado no quadro a seguir, revela o grau de restrição imposto ao Estado para o pagamento da dívida com a União.

RELAÇÃO DO PAGAMENTO DA DÍVIDA X INVESTIMENTO PÚBLICO NO RS (2000/2014)

Exercício	Investimento/RCL (%) (1)	Pgto dívida/RCL (%) (2)	Relação (2)/(1)
2000	12,74	n/c	n/c
2001	8,28	n/c	n/c
2002	5,2	14,90	2,87
2003	7,83	14,80	1,89
2004	6,13	13,91	2,27
2005	4,98	13,00	2,61
2006	4,99	13,34	2,67
2007	2,86	13,08	4,57
2008	3,97	12,90	3,25
2009	3,81	12,15	3,19
2010	9,54	10,69	1,12
2011	5,04	11,42	2,27
2012	5,16	11,33	2,20
2013	5,42	10,97	2,02
2014	6,20	11,30	1,82
Média			2,52

Fonte: Relatório Parecer Prévio TCE/RS, Contas Governador 2014, Tabelas 1.84 e 3.47. Combinado com a Tabela 3.47 do Relatório das contas de 2011.

A partir do quadro, constata-se que o Estado dispendeu com a dívida pública ao longo dos anos, em média, 2,52 aquilo que investiu!

## **O OBJETIVO DECLARADO DO CONTRATO NÃO FOI ALCANÇADO EM FUNÇÃO DE DESEQUILÍBRIO ORIGINÁRIO**

No já mencionado relatório do TCE/RS (Expediente nº 5671-0200/99-0), os auditores externos, ao examinarem o comprometimento mensal após a assinatura do contrato com a União, concluíram que (p. 28):

Assim, considerando que o limite previsto no contrato de refinanciamento (13% da RLR) deve ser somado a parcela extralimite para o pagamento do total das obrigações referentes às dívidas do Estado, infere-se que praticamente ficou decretada a inviabilidade do Estado de honrar os pagamentos das parcelas do refinanciamento sem comprometer, de maneira drástica, as finanças estaduais. (grifamos)

Qual era o objetivo da Lei Federal nº 9.496/97?

Do Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Governo da República do exercício de 1998, Casarotto destacou as seguintes passagens em seu Estudo (A Dívida dos Estados com a União, Refazimento do Programa e Aspectos Inconstitucionais da Lei 9.496/97, p. 12, <http://www.febrafite.org.br/userfiles/ESTUDODIVIDAversao3marco.pdf>):

*Os problemas fiscais dos estados e Distrito Federal agravaram-se nos últimos anos, especialmente após a implementação do Plano Real, com a política monetária restritiva adotada pelo Governo". Nesse contexto, os estados passaram a enfrentar uma séria crise de financiamento, já que o mercado passou a exigir taxas de juros cada vez mais elevadas, obrigando o Banco Central do Brasil a intervir no mercado, realizando operações de troca de títulos estaduais por Letras do Banco*

*Central - Especial – LBCE. A Autoridade Monetária visou, dessa forma, a diminuir o custo de rolagem das dívidas estaduais e, sobretudo, a evitar o provável default de alguns estados.*

*O Governo Federal, objetivando a solução do problema de forma ampla, por meio da Medida Provisória nº 1.560, de 14 de fevereiro de 1997, autorizou a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos estados e DF. Após sucessivas reedições, a MP 1.560/97 foi convertida na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que autorizou a União a realizar essas operações até 31 de março de 1998, podendo esse prazo ser prorrogado por até noventa dias, por decisão fundamentada do Ministro de Estado da Fazenda. (grifo nosso)*

*Complementarmente, o Governo Federal instituiu, com a Medida Provisória nº 1.590, de 24 de setembro de 1997, mecanismos de redução da presença do setor público estadual na atividade bancária. "Esse dispositivo legal visa à privatização, extinção ou transformação em agência de fomento das instituições financeiras sob controle acionário de Unidades da Federação (bancos estaduais, bancos de desenvolvimento e caixas econômicas).*

A arquitetura financeira do contrato, a par de conter prática ilegal expressa no anatocismo, significou trocar uma dívida que custava em média 8% da receita líquida real entre os anos de 1991/1997 por outra cuja média passou para 15,9% entre 1998/2014 (vide os Relatórios da Dívida Pública do RS de 2013 e 2014, respectivamente as Tabelas A.2 e 1.7, nas correspondentes fls. 61 e 18, <https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>).

### **Quais os parâmetros do contrato?**

- Indexador: IGP-DI
- Juros nominais compostos (capitalização mensal):  
6% a.a. = 6,17% efetivos
- Tabela de cálculo dos juros: Price = anatocismo
- Prazo: 30 anos, mais 10 para o resíduo (em 2014 o resíduo já significava 50% do montante devido. O saldo do resíduo ao final de 2014 era composto por 25% de incorporações de excedentes de parcelas não pagos – amortização e juros excedentes a 13% da Receita Líquida Real – enquanto a atualização monetária e os juros incidentes sobre o próprio resíduo representam 75%, fl. 21 do Relatório da Dívida 2014).
- Limite de pagamento anual: 13% da RLR nos primeiros 30 anos.

### **JUROS AGRIDEM O SISTEMA FEDERATIVO**

Os juros sobre o valor corrigido pelo IGP-DI significam lucro sobre o valor emprestado. Situação que por si só é inadmissível numa relação federativa.

Significam também que para a sustentabilidade do contrato, ou seja, para sua integral quitação no prazo final avençado, contém a suposição de que a receita estadual deveria crescer a uma taxa média real de 6,17% a.a.

Apenas os juros significaram 601% dos encargos desde a assinatura do contrato.

Ora, a média de crescimento real da receita corrente líquida estadual nos últimos 14 anos foi de 3,7% (vide Tabela 1.68 do Relatório do Parecer Prévio das Contas do Governador 2014,

[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas\\_estaduais/contas\\_governador/pp\\_2014.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_2014.pdf)), o que por si só revela a impossibilidade de liquidação do contrato. Sequer os novos encargos aprovados na Lei Complementar Federal nº 148/2014, IPCA + 4%, são sustentáveis, mantido o desempenho atual das finanças do RS.

Assim, por incompatibilidade com os princípios de equilíbrio e solidariedade que devem reger as relações entre os entes federados, os juros devem ser retroativamente expurgados do contrato.

### **INDEXADOR MEDIDO POR ENTIDADE PRIVADA NÃO ENCONTRA RAZÕES LEGAIS PARA ADOÇÃO POR ENTES PÚBLICOS**

Quanto ao indexador utilizado, entende-se que o índice de correção adequado ao contrato é o IPCA, cujo cálculo também deve ser retroativo ao início do contrato.

Sobre as razões da troca do IGP-DI pelo IPCA, a qual, aliás, foi assumida na Lei Complementar nº 148/2014, vide os argumentos apresentados por Casarotto em seu Estudo já mencionado (pp. 29-33).

### **ONEROSIDADE EXCESSIVA AOS ESTADOS E GANHO DESPROPORCIONAL À UNIÃO – PREPONDERÂNCIA DA LÓGICA FINANCISTA SOBRE A EQUIDADE E SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO**



## **VIOLAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO**

Os dados fornecidos nos Relatórios de Gestão Anuais da Secretaria do Tesouro Nacional apresentados ao TCU dão conta dos ganhos excessivos da União realizados sobre os Estados advindos dos contratos firmados sob o amparo da Lei Federal nº 9.496/97.

Trata-se de aplicação direta de predominância da lógica financista sobre as relações entre os entes de federação, subvertendo interesse público maior de solidariedade e equidade na relação.

Destaque-se que no ano de 2014 a União obteve um ganho de 121.916% sobre o que arrecadou dos Estados em decorrência dos contratos firmados para federalização das dívidas.

A tabela a seguir é elucidativa do desequilíbrio nas relações estabelecidas a partir da Lei Federal nº 9.496/97. A segunda coluna demonstra quanto a União despendeu em decorrência das dívidas assumidas e a terceira coluna indica quanto ela recebeu dos Entes Federados a partir dos contratos firmados. Na última coluna são apresentados os ganhos auferidos pela União.

## GANHOS DA UNIÃO DECORRENTES DA LF 9.496/97

Ano	Valor bruto dos gastos da União	Valor recebido dos Estados	Ganho sobre Estados
2005	257.800.003,52	10.800.455.000,00	4.102%
2006	234.954.513,00	13.102.238.000,00	5.477%
2007	134.942.326,43	14.437.086.000,00	10.599%
2008	Nihil	17.144.108.000,00	?
2009	94.390.849,66	18.471.602.000,00	19.469%
2010	83.242.854,66	20.109.832.000,00	24.058%
2011	87.460.087,62	22.838.005.000,00	26.012%
2012	86.679.924,62	28.281.323.000,00	32.527%
2013	81.776.623,38	28.590.497.000,00	34.862%
2014	25.334.863,80	30.912.518.000,00	121.916%

Obs: Dados de 2005 a 2007 foram obtidos no já citado estudo de Casarotto, p. 27. Os dados de 2009 a 2014 constam em anexo e foram obtidos dos relatórios da STN.

**Porto Alegre, 08 de Setembro de 2015.**

Josué Martins  
 Presidente do CEAPE–Sindicato  
 Coordenador Núcleo ACD/RS

Amauri Perusso  
 Presidente da FENASTC  
 Membro ACD/RS

Sabrina Oliveira Fernandes  
 Presidente SINDISPGE  
 Membro ACD/RS

João Pedro Casarotto  
 Membro Febrafite  
 Membro ACD/RS