

CPI DA DÍVIDA PÚBLICA

Análise Preliminar N° 7

DÍVIDA DOS ESTADOS, RENEGOCIADA PELA LEI 9.496/97

SUMÁRIO

Assunto

Apresentação

I – Objeto

II – Metodologia

III – Objetivo

IV – Marcos Legais

IV.1 – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – PAF

IV.2 – Proibição de Realização de Operações de Crédito

IV.3 – PED – Programa Estadual de Desestatização

IV.4 – PROES – Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária

IV.5 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

V – Processo de Endividamento – Antecedentes à Lei 9.496/97

VI – A Aplicação da Lei 9.496/97 na Renegociação das Dívidas dos Estados

VI.1 – Previsão de Revisão das Condições Pactuadas

VI.2 – Dívida dos Estados como Lastro para Emissão de Dívida Mobiliária Federal

VI.3 – Vinculação da Destinação dos Recursos Recebidos dos Estados

VII – Proibição de realização de Operações de Crédito com Instituições Financeiras Federais

VIII – Requerimentos da CPI da Dívida

IX – Empréstimos do PROES e Outros Valores Assumidos e Refinanciados pela União

X – Evolução da Dívida dos Estados no Âmbito do PAF – Programa de Ajuste Fiscal – Lei 9.496/97

XI – Simulações referentes à Evolução da Dívida dos Estados no Âmbito Do PAF

XI.1 – Simulação – IGP-DI X SELIC

XI.2 – Simulação – IGP-DI X IPCA

XI.3 – Da Situação de Fato – Utilização do IGP-DI

XII – Composição Atual da Dívida – Haveres da União – Posição 11/2009

XIII – Avaliação da Solvabilidade dos Haveres da União – Principais Devedores

XIV – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo do Estado de São Paulo

XV – Audiências Públicas

XV.1 – Sr. Sérgio Miranda – Ex-Deputado Federal

XV.2 – Sr. Francisco Luiz Lopreato – Professor do Instituto de Economia da UNICAMP

XV.3 – Sr. Éder de Moraes Dias – Secretário de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso

XV.4 – Sr. João Pedro Casarotto – Membro da Federação Brasileira De Associações de Fiscais de Tributos Estaduais – FEBRAFITE

XV.5 – Sr. Maurício de Albuquerque Wanderley – Secretário da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU

XVI – Conclusão Final

Anexos

Anexo I – Quadro V – Dívida Líquida do Setor Público – DLSP

Anexo II – Quadro XI-A – dívida Líquida do Setor Público por Indexador Detalhamento

Anexo III – Modelo de Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas

Anexo IV – Modelo de Contrato de Assunção da Dívida Mobiliária

Anexo V – Modelo de contrato de Assunção da Dívida Contratual

Anexo VI – Resoluções do Senado Federal – Contratação de Dívida por Parte do Estado de São Paulo

CPI DA DÍVIDA PÚBLICA

Análise Preliminar Nº 7

DÍVIDA DOS ESTADOS, RENEGOCIADA PELA LEI 9.496/97

Apresentação

Esta Análise Preliminar foi elaborada em cumprimento à designação do Presidente da CPI, deputado Virgílio Guimarães, para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados.

A análise da dívida dos estados faz parte do objeto da CPI da Dívida Pública, que é *“destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento dos juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país”*.

Objetivando coletar informações sobre os valores referentes às dívidas dos Estados, efetuamos uma pesquisa inicial no site¹ do Banco Central do Brasil e encontramos disponibilizado ao público o documento “Nota Econômico-Financeira para a Imprensa”, datado de 26.11.2009, que apresentava, dentre outras, as seguintes informações:

“A dívida líquida do setor público alcançou R\$ 1.330,9 bilhões (44,8% do PIB) em outubro...”

“No acumulado no ano, houve aumento equivalente a de 5,9 p.p do PIB no endividamento líquido.”

“A dívida bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, governos estaduais e governos municipais) alcançou R\$ 1.983,9 bilhões (66,8% do PIB) em outubro, comparativamente a R\$ 1.962,9 bilhões (66,6% do PIB) em setembro.”

¹ <http://www.bacen.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimphist>

Buscando verificar a relação entre a dívida dos Estados e o total da “Dívida Líquida do Setor Público”, analisamos o “Quadro V – Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)” (ANEXO I), que demonstra a seguinte composição:

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO	SALDO – OUTUBRO 2009 – R\$ milhões
Total	1.330.863
Governo Federal	956.518
Banco Central do Brasil	- 35.136
Governos Estaduais	346.074
Governos Municipais	56.500
Empresas Estatais	6.906

Ao aprofundarmos um pouco mais a pesquisa, encontramos, no “Quadro XI – A – Dívida Líquida do Setor Público por Indexador - Detalhamento” (ANEXO II), a composição da dívida líquida dos governos estaduais conforme a seguir:

DIV. LIQ. – GOVERNOS ESTADUAIS	SALDO – OUTUBRO 2009 – R\$ milhões
Total	332.683
Dívida Mobiliária Líquida	0
Renegociação (Lei 9.496/97 e PROES)	316.015
Renegociação (Lei 8.727/93)	22.077
Dívidas Reestruturadas	3.706
Dívida Bancária Estadual	10.702
Outros débitos	20.105
Arrecadação a recolher	- 1.684
Depósitos à vista	- 2.184
Outros créditos	- 36.054

Conforme podemos verificar, os maiores valores pertinentes às dívidas dos Estados são aqueles referentes às renegociações com base nas Leis 9.496/97 e 8.727/93, por isso, que concentramos nossas pesquisas com foco na “Dívida dos Estados, renegociada com a União, pela Lei 9.496/97”.

I – OBJETO

Breve análise das principais razões que provocaram a elevação do valor das dívidas dos estados, apesar do cumprimento dos pagamentos previstos na Lei nº 9.496/97 e do cumprimento dos programas de desestatização (PEDe PROES).

A análise se baseia nos dados apresentados pelo Ministério da Fazenda a esta CPI, por meio do Aviso nº 350/MF, que encaminhou o Memorando nº 1296/2009/COAFI/SECAD-IV/STN/MF-DF e Anexos I, II e III. Foram também utilizados os demais dados recebidos pela CPI mediante Aviso nº 441/MF e vários ofícios recebidos dos Estados, além de fontes de pesquisa mencionadas durante a presente análise.

II – METODOLOGIA

- a) Coleta de informações oficiais sobre os valores das dívidas dos Estados.
- b) Levantamento do marco legal que permitiu à União assumir as dívidas dos estados, ao mesmo tempo em que estabeleceu o “***Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF***” e o “***Programa Estadual de Desestatização - PED***”, seguido do “***Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES***”.
- c) Pesquisa sobre a gênese dos programas de “***Reestruturação e Ajuste Fiscal***”, “***Desestatização***” e “***Redução da Presença do Setor Público na atividade bancária***”: compromisso assumido pelo governo brasileiro por meio das Cartas de Intenções ao FMI, especialmente nas de setembro/1990 e dezembro/1991, de proceder a “***redução do papel do setor público na atividade econômica, da liberalização das transações internas e externas e da privatização de um grande número de empresas públicas***”.
- d) Análise dos dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda e realização de simulação com o IPCA, que mede a inflação no país.
- e) Evidências do peso do mecanismo implementado pela Lei nº 9.496/97 mediante a seleção de partes (relacionadas com o endividamento do estado) dos relatórios anuais elaborados pelo governo do estado de São Paulo em cumprimento ao PED. O critério utilizado para a escolha do estado de São Paulo para ilustrar a análise se deve ao fato de o mesmo responder por cerca de 41 % da dívida renegociada com a União, conforme dados do Anexo I enviado pelo Ministério da Fazenda.

f) A CPI aprovou o Requerimento de Informações nº. 64/09², de autoria do dep. Ivan Valente (PSOL-SP), por meio do qual foram solicitadas informações a todos os estados da federação (exceto Tocantins e Amapá) que não aderiram ao financiamento nos moldes da Lei nº 9.496/97).

III – OBJETIVO

Subsidiar os trabalhos da atual CPI da Dívida Pública mediante a apresentação de sistematização resumida da análise de informações relevantes prestadas pelo Ministério da Fazenda, relacionadas à dívida dos estados, renegociadas nos moldes da Lei nº 6.496/97, com o objetivo de demonstrar o comportamento dessas dívidas a partir da renegociação, com a utilização do IGP-DI como indexador, bem como a necessidade de encontrar uma saída justa para os entes federados.

IV – MARCOS LEGAIS

IV.1 - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – PAF

Criado pela Lei nº 9.496/97 e formalizado por meio de Memorando de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo subscrito pelo Estado.

Lei nº. 9.496, de 11 de Setembro de 1997³: *Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal*, ou seja, trata da assunção e do refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidades dos Estados e do Distrito Federal:

- 1) dívida pública mobiliária constituída até 31.03.1996 e as que, constituídas após essa data, consubstanciaram simples rolagens de dívidas anteriores;
- 2) decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas líquidas e certas, exigíveis até 31.12.1994;
- 3) empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal, ao amparo da Resolução nº 70/95, do Senado Federal.

Os Estados puderam pagar os valores refinanciados em até 360 prestações mensais (trinta anos), atualizados pela variação positiva do IGP-DI, com juros entre 6% e 7,5% a.a. O Programa contou com a adesão de 26 Estados da Federação (somente o Estado de Tocantins não aderiu ao programa). Em resumo, a União assume e refina os Estados a dívida mobiliária, dívidas dos empréstimos do voto 162/95 e outras dívidas contratadas até 31.12.1996.

² Ofícios nº. 83/09-P a 92/09-P, 94/09-P a 104/09-P, 106/09-P e 108/09-P, de 12/11/2009

³ Resultante da Conversão da Medida Provisória nº 1.560-8, de 12/08/1997

Alterações posteriores: MP- 1590, 1612, 1654, 1702, 1773, 1818, 1831, 1900, 1983, 2023, 2044, 2119, 2139, 2192 e Lei 10.661.

IV.2 – Proibição de realização de operações de crédito

Decreto nº 2.372, de 10 de Novembro de 1997: *Determina a realização de Assembléia-Geral de Acionistas nas instituições financeiras federais para deliberar sobre a proibição de realização de operações de crédito com os Estados e com o Distrito Federal.*

IV.3 - PED - Programa Estadual de Desestatização

Formalizado mediante leis estaduais. No caso do estado de São Paulo, selecionado como exemplo na presente análise preliminar, foi editada a Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996.

IV.4 - PROES - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária

Instituído por Medidas Provisórias nº 1514, 1590, 1612, 1654, 1702, 1773, 1900, 1983, 2023, 2044, 2119, 2139, 2192.

“Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras”.

A União emprestou recursos aos Estados destinados a:

- 1) aquisição do controle da instituição financeira, para privatização ou liquidação;*
- 2) financiamento para extinção ou transformação da instituição financeira em não financeira;*
- 3) financiamento dos ajustes prévios para privatização de instituição financeira;*
- 4) aquisição de créditos que a instituição financeira detenha contra seu controlador ou entidades por este controladas; e*
- 5) financiamento parcial para saneamento de instituição financeira.*

Os Estados pagarão os empréstimos em 360 prestações mensais, atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros de 6% a.a.. Os saldos devedores desses financiamentos podem se integrar ao saldo devedor do contrato de refinanciamento de que trata a Lei nº 9.496/97. O Programa contou com a adesão de 21 Estados e alcançou 38 instituições financeiras, aí incluída a criação de agências de fomento.

IV.5 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF

A **Lei nº 9.846, de 26.10.1999**, estabeleceu critérios para a concessão de empréstimos, pela União, aos Estados, destinado ao ressarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei nº 9.424/96. Os Estados pagarão os empréstimos em 96 prestações mensais, atualizadas com base na taxa Selic, a partir de 31.01.2002. O Programa contou com a adesão de 18 Estados.

V – PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO - ANTECEDENTES À LEI 9.496/97

Sobre as décadas de 70 e 80, um estudo elaborado por Monica Mora⁴, relata que:

“O endividamento estadual iniciou-se na década de 70 como alternativa à gestão tributária centralizadora, característica do governo militar. A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 participaram do processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais. Paralelamente, mudanças observadas, em 1965, na oferta de crédito associadas ao nascente mercado de títulos governamentais, aos fundos federais de investimento e ao endividamento no exterior permitiram a expansão da dívida do setor público.

Criaram-se, assim, as condições necessárias para o financiamento subnacional por terceiros (...) Entretanto, somente em 1975, com a Resolução 93 do Senado, encetou-se o processo de endividamento estadual. (...) que cresceu significativamente após 1975 fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação que deveria teoricamente controlá-lo.”

(...)

O desequilíbrio financeiro observado na década de 70 foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 80. A adoção pelo governo federal do programa de ajuste fiscal preconizado pelo FMI em 1982 dificultou o financiamento do setor público por meio de endividamento interno, já que uma das metas estava associada ao déficit público. Mesmo assim, o desempenho das finanças estaduais foi alvo de críticas do Fundo na medida em que tornava impeditivo o cumprimento das metas do programa. Em 1983, a Resolução 831 do Banco Central impôs limites nominais ao crescimento do financiamento do setor público junto ao sistema financeiro nacional, o que mais uma vez atingiu os governos subnacionais.”

Percebe-se que de 1970 até 1988 os Estados eram autorizados a realizarem novos contratos para financiamento dos serviços da dívida, conforme podemos observar por meio da **Lei nº 7.614, de 14 de julho de 1987**, que autorizou a realização, à conta e risco do Tesouro Nacional, em caráter extraordinário, de operações de crédito interno aos Estados e Municípios, junto ao Banco do Brasil S.A. e mediante suprimento específico adiantado pelo Banco Central do Brasil. Essas operações, que tinham por finalidade suprir o déficit relativo a despesas correntes de exercícios financeiros e a atender o serviço da dívida interna contratada até 30 de abril de 1987, poderiam, a critério do Ministro da Fazenda, ser

⁴ IPEA: 2002 – “Federalismo e Dívida Estadual no Brasil”

substituídas pela autorização, aos Estados e Municípios, de emissão de novos títulos de dívida mobiliária.

Rolagem de Dívidas Externas e Internas de Estados e Municípios

Em 1989, ocorreu a primeira iniciativa de refinanciamento da dívida dos Estados por meio da **Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989⁵**, que além de permitir o financiamento, a partir de 1990, do montante da dívida externa de entidades da administração direta e indireta, estadual e municipal, contratadas até 31 de dezembro de 1988, com prazo superior a 360 dias e com a garantia do Tesouro Nacional, autorizou:

- o refinanciamento, pelo prazo de 20 anos, de dívidas de entidades da administração direta e indireta, estadual e municipal, derivadas de empréstimos-ponte concedidos pela União, limitado ao montante correspondente ao saldo da dívida existente em 1º de janeiro de 1990, com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de créditos externos garantidos pelo Tesouro Nacional, sob a sistemática do Aviso MF 30/83 e sucedâneos;

- o refinanciamento das operações de créditos interna, realizadas com base nos Votos nº 340, de 30 de julho de 1987, e nº 548, de 14 de dezembro de 1987, do Conselho Monetário Nacional – CMN.

Esses contratos de refinanciamento foram firmados com o Banco do Brasil, na qualidade de agente do Tesouro Nacional, e deveriam conter, necessariamente, dentre outras cláusulas, a de correção monetária e juros equivalentes àqueles pagos pelo Governo Federal nos respectivos contratos externos. Também ficou estipulado que todos os eventuais benefícios que a União viesse a obter em futuras renegociações com credores externos, referentes aos débitos financiados e refinanciados, nos termos dessa lei, seriam automaticamente repassados às entidades referidas na Lei.

Parcelamento da dívida para com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

A Lei Orgânica da Seguridade Social – Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, em seu artigo 58, autorizou que os débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para com o INSS, existentes até 1º de setembro de 1991, fossem liquidados em até 240 (duzentas e quarenta) parcelas mensais.

Outra iniciativa de refinanciamento, mas com base num reescalonamento da dívida dos Estados, foi objeto da Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 456, de 26 de fevereiro de 1992, pela qual a União assumia as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, apuradas em 30 de setembro de 1991, bem como a dívida pública mobiliária.

A Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993⁶, prorrogou o prazo de apuração do saldo devedor para 30.06.1993, referente a todas as operações de crédito interno contratadas até 30.09.1991, e permitiu, à critério dos devedores, a incorporação aos

⁵

Fonte:

http://www.stn.fazenda.gov.br/haveres_uniao/haveres_financeiros_historico.asp#rolagem

⁶

Fonte:

http://www.stn.fazenda.gov.br/haveres_uniao/haveres_financeiros_historico.asp#pssp

saldos a serem refinanciados, os valores decorrentes de obrigações financeiras garantidas pela União junto a bancos comerciais estrangeiros, em conformidade com o acordo Brazil Investment Bond Exchange Agreement – BIB, firmado em 22.09.1988.. Os Estados e Municípios pagarão os valores refinanciados em até 240 prestações mensais (vinte anos), atualizadas pelos encargos pactuados junto aos credores originais. Implementado no final de 1993, o aludido refinanciamento mereceu a adesão expressiva mediante a contratação com 25 estados e 112 municípios, proporcionando um reescalonamento de dívidas da ordem de US\$ 20,8 bilhões. Estabelecido limite máximo de comprometimento da RLR em 11% (válido para todos os Estados).

Alguns artigos dessa lei merecem ser destacados:

*Art. 1º Serão refinanciados pela União, nos termos desta lei, os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, observado o disposto no art. 7º, de **todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991** junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, **bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, ainda que tenham sido posteriormente repactuadas.***

*§ 1º A critério dos devedores, **poderá ser incorporado aos saldos a serem refinanciados o montante da dívida existente em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas**, observado o disposto no art. 7º, de responsabilidade das entidades de que trata o caput deste artigo, **decorrente de obrigações financeiras garantidas pela União junto a bancos comerciais estrangeiros, substituídas por títulos emitidos pela República Federativa do Brasil em conformidade com o acordo denominado Brazil Investment Bond Exchange Agreement-BIBs, firmado em 22 de setembro de 1988.***

...
*§ 3º A formalização dos contratos de **refinanciamento será precedida da assunção, pelos Estados, Distrito Federal e municípios, das dívidas de responsabilidade de suas entidades controladas direta ou indiretamente**, salvo na hipótese do art. 5º, e da transferência dos créditos entidades federais para a União.*

...
§ 8º Os saldos refinanciados estarão sujeitos, a partir do primeiro dia do mês de assinatura dos respectivos contratos, a taxas de juros equivalentes à média ponderada das taxas anuais estabelecidas nos contratos mantidos pelo devedor junta a cada credor, que incidirão sobre os saldos devedores atualizados monetariamente pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado – IGPM, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro

determinado pelo Poder Executivo da União caso o IGPM venha a ser extinto, salvo o disposto no § 9º deste artigo

§ 9º Nos financiamentos relativos a operações de crédito originalmente firmadas com a Caixa Econômica Federal, o índice de atualização monetária será o mesmo aplicado nas operações passivas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; e, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, será utilizado o mesmo índice aplicado nas operações passivas do Fundo de Assistência ao Trabalhador – FAT e do PIS-PASEP.

...

Art. 4º O Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Fazenda, assegurará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, em suas operações de crédito externo alcançadas por renegociações junto a credores estrangeiros, as mesmas condições que o Brasil venha a obter para pagamento e refinanciamento da dívida externa.

...

Art. 5º Poderá ser exigido o refinanciamento em separado, diretamente com a União, na forma do art. 18 e segundo os princípios cabíveis estabelecidos no art. 1º, das dívidas de empresa pública ou sociedade de economia mista cujas receitas sejam suficientes para pagamento das parcelas do refinanciamento, incluindo-se, quanto a concessionárias de energia elétrica, débitos decorrentes de fornecimento de energia e óleo combustível.)

A respeito da década de 90, Monica Mora⁷, ainda relatou:

“No entanto, a dívida líquida do setor subnacional atingiu, em 1996, R\$ 134 bilhões. Não obstante o moderado crescimento da dívida renegociada e o equacionamento do passivo externo, o endividamento subnacional encontrava-se 85% superior àquele do início da década de 90. Como resultado dessa trajetória, observou-se o aumento do peso da dívida líquida subnacional na total. O principal foco de aceleração da DLSP subnacional, segundo informações do Banco Central, foi a dívida mobiliária, que, a despeito da Emenda Constitucional 3/93, entre janeiro de 1991 e dezembro de 1996, explicou R\$ 50 bilhões do aumento total de R\$ 60 bilhões (Tabela 1).²⁴ Com uma taxa de crescimento média de 21% a.a., a dívida mobiliária dos estados assumiu uma velocidade superior à contratual e, em 1996, representava 57% da dívida interna.

⁷ IPEA: 2002 – “Federalismo e Dívida Estadual no Brasil”

TABELA 1

DLSP: dívida dos governos subnacionais — 1991-1996

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Governos subnacionais	72.022	90.236	90.714	91.940	113.412	133.693

Fonte: Banco Central.

Antes da assunção da dívida pública mobiliária dos estados e do DF com base na Lei 9.496/97, a dívida dos estados e municípios alcançava, em novembro/97, segundo dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil⁸, o montante de **R\$ 62,511 bilhões**. Importante ressaltar que o montante acumulado de JUROS nominais, desde julho de 1994, com base nas mesmas séries históricas, correspondeu a **R\$ 66,594 bilhões**, o que mostra que tais dívidas cresceram principalmente devido às altas taxas de juros do mercado, estabelecidas pelo governo federal.

Esse dado demonstra o impacto dos juros sobre as políticas sociais dos estados.

Cabe ressaltar também a determinação legal⁹, que na combinação dos artigos 4º, 9º e 14º e respectivos parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal, prioriza o pagamento dos compromissos com a dívida pública.

VI - A APLICAÇÃO DA LEI 9.496/97 NA RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS

A **Lei 9.496/97** autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal e instituiu o “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados - PAF”.

A assunção da dívida foi formalizada mediante Contratos (“**Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívida**” - ANEXO III; “Contrato de Assunção da Dívida Mobiliária” – ANEXO IV; “Contrato de Assunção da Dívida Contratual” – ANEXO V) celebrados entre cada estado e a União, do qual constam as condições da operação, estabelecidas na Lei 9.496/97.

Por sua vez, o “**Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – PAF**” foi formalizado mediante “Memorando de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo”, no qual cada estado apresentou os objetivos, as metas, a estratégia e as ações do estado para o cumprimento do PAF.

⁸ Banco Central, Séries Temporais, Finanças Públicas, Estados e Municípios, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>

⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº. 101, de 04/05/2000

O “**Programa Estadual de Desestatização – PED**” constituiu peça fundamental do Programa de Ajuste Fiscal – PAF, tendo constado do “Memorando” o compromisso de geração de superávits primários e a realização de receitas patrimoniais proveniente de alienação de imóveis e das privatizações, alienação de participação acionária, além de concessões de serviços públicos.

A gênese dos programas de “*Reestruturação e Ajuste Fiscal*”, “*Desestatização*” e “*Redução da Presença do Setor Público na atividade bancária*” consta de compromissos assumidos pelo governo brasileiro por meio das Cartas de Intenções ao FMI.

Da Carta de Intenções ao FMI de setembro/1990, itens 18, 20 e 28, “c”, constou:

“18. O Governo lançou um ambicioso programa de privatizações que se destina a liberar recursos fiscais e a promover a eficiência da economia. O primeiro grupo de empresas públicas a serem privatizadas dentro dos próximos três anos inclui 10 firmas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes, com um valor preliminarmente orçado em US\$ 15 bilhões líquidos [...] a receita proveniente da privatização será utilizada no resgate da dívida pública.”

“20. ...O acesso pelos Estados e Municípios a financiamento junto a bancos nacionais deverá sofrer restrições semelhantes àquelas impostas às empresas públicas federais e esses governos deverão saldar integralmente os juros devidos sobre suas obrigações para com o tesouro.”

28. c. ...O Brasil brevemente iniciará negociações para a reestruturação da dívida com os bancos comerciais credores a partir de um cardápio de opções incluindo instrumentos de mercado para a redução do principal e do serviço da dívida, bem como outros instrumentos de conversão da dívida a serem empregados em conjugação com nosso programa de privatização. ”

Da Carta de Intenções ao FMI de dezembro/1991, itens 24 e 26, constou:

“24. Um ambicioso programa de privatizações que deverá render aproximadamente US\$ 18 bilhões foi iniciado em outubro de 1991, com a venda da USIMINAS – uma lucrativa siderúrgica que é a maior da América Latina...”

26. Para facilitar um maior fortalecimento das finanças públicas, em outubro o Executivo submeteu ao Congresso propostas de mudanças institucionais que procuram fazer modificações na distribuição de receitas

tributárias entre os governos federal, estadual e municipal para 1992 e 1993, a proibição de novas emissões de títulos de dívida pelos estados e um programa de reestruturação de dívida no qual o governo federal vai assumir as dívidas dos estados em troca de um programa de ajuste de 2 anos que vai facilitar a reestruturação dos gastos dos estados; ...

Da Carta de Intenções ao FMI de novembro/1998, item 13, constou:

“O programa de ajuste fiscal acordado com os estados inclui metas específicas para cada estado no que concerne ao resultado primário o desempenho da receita as razões folha de pagamento e gastos de investimentos/receita bem como privatizações e outras reformas estruturais. Os acordos também dotam o governo federal de poderes para no caso de um estado deixar de pagar sua dívida reestruturada como programado reter a receita compartilhada com aquele estado e até embargar suas próprias receitas. Em conjunto com a negociação desses acordos o governo e o Senado atentos para o fato de que o acesso irrestrito pelos estados aos fundos de empréstimo levou à escalada da dívida estadual até meados dos anos 90 envidaram esforços no sentido de limitar vigorosamente o recurso dos estados à contração de dívidas. Especificamente o Senado proibiu as emissões de novos títulos estaduais bem como a tomada de empréstimos por estados com déficit primário; resoluções do Conselho Monetário Nacional reduziram substancialmente os limites dos empréstimos bancários aos estados e municípios bem como os limites dos empréstimos no exterior por essas entidades. Ademais a privatização ou liquidação da maioria dos bancos estaduais o cumprimento de estritos padrões de prudência quanto aos ainda existentes bem como o atual processo generalizado de privatizações eliminaram a maioria das alternativas de financiamento de déficits pelos estados.”

Restou evidenciado que o Programa de Ajuste Fiscal aplicado aos estados por meio da Lei 9.496/97 (e legislação correlata) decorreu de compromissos firmados com o FMI, destacando-se a menção expressa à assunção da dívida dos estados na Carta de 1991, da qual constou, textualmente, que o governo federal vai assumir as dívidas dos estados em troca de um programa de ajuste de 2 anos que vai facilitar a reestruturação dos gastos dos estados.

VI.1 – PREVISÃO DE REVISÃO DAS CONDIÇÕES PACTUADAS

A Lei 9496/97, em seu art. 3º, § 6º, chegou a prever alteração dos juros pactuados, no caso de descumprimento das metas e compromissos estabelecidos na Lei, entretanto, de forma ainda mais onerosa para os entes federados:

§ 6º A não observância das metas e compromissos estabelecidos no Programa implicará, durante o período em que durar o descumprimento, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de financiamento, a substituição dos encargos financeiros mencionados neste artigo pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento ao ano, e na elevação em quatro pontos percentuais do comprometimento estabelecido com base no art. 5º.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001, alterou a redação do referido parágrafo e incluiu o parágrafo 7º., que abre a possibilidade de revisão por parte do Ministro da Fazenda, à vista de justificativa fundamentada pelo Estado:

§ 6º O não-estabelecimento do Programa no prazo fixado nos contratos de refinanciamento, ou o descumprimento das metas e compromissos nele definidos, implicarão, enquanto não estabelecido o Programa ou durante o período em que durar o descumprimento, conforme o caso, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de refinanciamento, a substituição dos encargos financeiros mencionados neste artigo pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento, e a elevação em quatro pontos percentuais do comprometimento estabelecido com base no art. 5º.

§ 7º A aplicação do disposto no § 6º, no que se refere ao descumprimento das metas e compromissos definidos no Programa, poderá ser revista pelo Ministro de Estado da Fazenda, à vista de justificativa fundamentada pelo Estado.

O princípio jurídico do equilíbrio contratual é tema amplamente debatido tanto no âmbito público como privado e já foi aplicado no Brasil por ocasião de planos econômicos que alteraram substancialmente as condições vigentes à época da celebração de contratos de longo prazo.

O Senado Federal já se manifestou sobre a matéria, inserindo o respeito ao referido princípio jurídico na Resolução nº 82, de 1990, que disciplinou as condições para a renegociação da dívida externa brasileira:

Resolução do Senado Federal nº 82, de 18 de dezembro de 1990

Art. 4º. Os contratos relativos a operações de crédito externo de que participem a União ou suas autarquias:

I - não poderão conter cláusula de natureza política, atentatória à soberania nacional ou à ordem pública, contrária à Constituição ou às leis brasileiras;

II - não poderão conter cláusula que preveja compensação automática de débitos e créditos ou o ressarcimento, pela União ou por suas autarquias, de despesas incorridas pelos credores com viagens, hospedagem ou serviços técnicos ou jurídicos de seu exclusivo interesse;

III - deverão prever adequada proteção às reservas internacionais do País, depositadas no exterior em nome do Banco Central do Brasil;

IV - deverão conter cláusula prevendo a possibilidade de sua modificação, sempre que necessário, para restabelecer o equilíbrio contratual, eventualmente rompido pela superveniência de alteração substancial, não causada pelas partes, das condições presentes na época de sua celebração.

Considerando-se que à época da edição da Lei 9.496/97 não se previa a variação excessiva do IGP-DI nos anos que se seguiram, influenciado por outras variáveis que fugiam ao controle das partes, e considerando as crescentes dificuldades dos estados da federação em cumprir os compromissos que resultaram fortemente onerosos diante da aplicação de tal índice, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais à sociedade, deve-se aprofundar estudos e ações parlamentares no sentido de garantir o equilíbrio contratual dos contratos realizados em base à Lei nº 9.496/97.

VI.2 – DÍVIDA DOS ESTADOS COMO LASTRO PARA EMISSÃO DE DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL

Cabe ressaltar que a Lei 9.496/97 permitiu a utilização das dívidas dos estados como lastro para a emissão de dívida mobiliária federal, segundo dispôs seu art. 11:

Art. 11. A União poderá securitizar as obrigações assumidas ou emitir títulos do Tesouro Nacional, com forma de colocação, prazo de resgate e juros estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Ministério do Planejamento e Orçamento, com vistas à obtenção dos recursos necessários à execução do disposto nesta Lei.

No âmbito da União, esse dispositivo permitiu que a União emitisse títulos da dívida interna federal para o pagamento da dívida dos estados e como consequência o aumento da Dívida Interna Federal.

O incremento da razão dívida/PIB contribui para aumentar as incertezas quanto à capacidade de solvência do governo federal, o que contribui para o incremento das taxas de juros da economia.

Elevadas taxas de juros inibem os investimentos e, portanto, o nível de atividade econômica. Menor produção de bens e serviços da economia significa maior desemprego e, por consequência, redução de bem estar da população.

Esse fato demanda o aprofundamento das investigações, tendo em vista que a dívida dos estados assumida pela União foi principalmente a dívida mobiliária – dívida em títulos públicos emitidos por estados - que era negociada em mercado, devendo ser investigado o valor de mercado dessas dívidas, a fim de determinar se houve transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado, o que constitui dano ao patrimônio público.

Adicionalmente, deve ser investigado o aumento provocado na Dívida Interna da União, que pratica as taxas de juros mais elevadas.

VI.3 – VINCULAÇÃO DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS DOS ESTADOS

A Lei 9.496/97 vinculou exclusivamente ao pagamento da dívida interna pública as receitas recebidas dos estados, conforme estabeleceu o seu art. 12:

*Art. 12. A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será **integralmente** utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional*

Esse dispositivo comprova que todo o esforço fiscal dos estados para entregar à União valor correspondente a 13% de suas receitas tem sido obrigatoriamente destinado ao pagamento do serviço da dívida pública.

VII – PROIBIÇÃO DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS

É importante destacar a determinação contida no Decreto nº 2.372/97, que retirava dos estados a alternativa a outra modalidade de financiamento de suas dívidas junto a instituições financeiras federais:

*Decreto nº 2.372, de 10 de Novembro de 1997: Determina a realização de Assembléia-Geral de Acionistas nas instituições financeiras federais para deliberar sobre a **proibição de realização de operações de crédito com os Estados e com o Distrito Federal.***

Art. 1º Os dirigentes das instituições financeiras federais convocarão Assembléia-Geral de Acionistas ou adotarão as providências que se fizerem necessárias no caso de o capital social pertencer exclusivamente à União, visando deliberar sobre a proibição, a partir de 1º de fevereiro de 1998, de serem realizadas quaisquer operações de crédito com as unidades da federação que, tendo firmado protocolo de refinanciamento

de dívidas com o Governo Federal, não tenham assinado os contratos de refinanciamento de suas dívidas, na forma autorizada pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

§ 1º A proibição constante do caput será extensiva às autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas direta ou indiretamente pelas referidas unidades da federação.

§ 2º Não farão parte da proibição de que trata o caput as operações previstas na Medida Provisória nº 1.590-16, de 23 de outubro de 1997, bem como os contratos de abertura de crédito que antecedem os procedimentos relacionados ao refinanciamento das dívidas previstos na Lei nº 9.496, de 1997, que não envolvam a liberação de recursos aos Estados e ao Distrito Federal e às entidades a eles vinculadas direta ou indiretamente.

Art. 2º A comprovação da assinatura dos contratos de refinanciamento mencionados no artigo anterior será feita perante o Banco Central do Brasil, que comunicará o fato às instituições financeiras federais.

Essa proibição de realizar qualquer outra operação financeira foi semelhante à imposição exercida pelos bancos privados internacionais e FMI ao Brasil, por ocasião da crise financeira de 1982, não permitindo outra alternativa ao país, senão o acordo de refinanciamento de dívidas anteriormente assumidas tanto pelo setor público como pelo setor privado, assumindo o Banco Central o papel de “tomador” nesses novos acordos.

VIII – REQUERIMENTOS DA CPI DA DÍVIDA

A CPI da Dívida Pública aprovou o Requerimento nº 32/09, de autoria da deputada Jô Moraes PCdoB/MG, relativo à requisição ao Ministério da Fazenda dos dados relativos à dívida assumida pela União, bem como os saldos anuais, amortizações, juros e demais despesas.

O Ministério da Fazenda prestou informações mediante Aviso nº 350/MF, de 08/10/2009, esclarecendo que o valor informado da dívida dos estados incluiu também “os recursos emprestados aos Estados no âmbito do **“Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES”**

Cabe ressaltar que não foi objeto do Requerimento nº 32/09 a investigação da origem da dívida objeto de assunção pela União, partindo-se do valor informado pelo Ministério da Fazenda.

A CPI aprovou o Requerimento de Informações nº. 64/09¹⁰, de autoria do dep. Ivan Valente (PSOL-SP), por meio do qual foram solicitadas informações a todos os estados da federação (exceto Tocantins e Amapá) que não aderiram ao financiamento nos moldes da Lei nº 9.496/97), no entanto poucos estados responderam até o momento, não tendo sido possível incluir o estudo referente ao comportamento da dívida dos demais estados na presente análise preliminar.

Além do Distrito Federal, os estados que responderam até o momento foram os seguintes: Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

¹⁰ Ofícios nº. 83/09-P a 92/09-P, 94/09-P a 104/09-P, 106/09-P e 108/09-P, de 12/11/2009

IX – EMPRÉSTIMOS DO PROES E OUTROS VALORES ASSUMIDOS E REFINANCIADOS PELA UNIÃO

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria do Tesouro Nacional

ANEXO I – Resposta do MF ao item (a) do Ofício nº 25/09-P - Valores Assumidos e Refinanciados pela União e empréstimos PROES Em R\$

Estado	Valor das Dívidas Estaduais Assumidas pela União	Data da Assunção (1)	Valor das Dívida Refinanciada aos Estados	Subsídio Inicial (2)	Empréstimos do PROES		Saldo Devedor Inicial (4)	Saldo Devedor Total Inicial
					Valores (3)	Data		
AC	19.252.285,34	30.04.98	18.226.892,53	1.025.392,81			18.226.892,53	149.298.685,18
					131.071.792,65	29.03.99	131.071.792,65	
AL	677.887.265,64	29.06.98	648.241.932,87	29.645.332,77			648.241.932,87	1.961.846.007,91
	807.191.884,74	04.05.00	807.191.884,74				807.191.884,74	
					502.414.272,54	16.10.02	502.414.272,54	
					3.997.917,76	31.12.08	3.997.917,76	
AM	120.000.000,00	11.03.98	120.000.000,00				120.000.000,00	536.923.423,99
					312.555.393,38	02.08.99	312.555.393,38	
					51.097.189,75	25.08.99	51.097.189,75	
AP(*)					53.270.840,86	06.09.00	53.270.840,86	28.848.454,14
					24.848.454,14	29.12.98	24.848.454,14	
BA	959.265.888,49	01.12.97	882.613.413,38	76.652.473,11			882.613.413,38	2.595.210.409,72
					1.599.186.667,12	25.06.98	1.599.186.667,12	
					113.410.329,22	03.10.01	113.410.329,22	
DF	647.983.876,23	29.07.99	642.272.367,31	5.711.508,92			642.272.367,31	642.272.367,31
CE	138.081.352,60	16.10.97	126.916.824,76	11.164.527,84			126.916.824,76	1.111.636.597,06
					984.719.772,30	27.05.99	984.719.772,30	
ES	429.887.648,70	24.03.98	387.308.867,45	42.578.781,25			387.308.867,45	647.672.882,01
					260.364.014,56	25.11.98	260.364.014,56	
GO	1.352.456.623,37	25.03.98	1.175.158.331,98	177.298.291,39			1.175.158.331,98	1.776.514.527,18
					476.211.410,90	27.05.99	476.211.410,90	
					60.000.000,00	20.06.00	60.000.000,00	
					65.144.784,30	04.10.00	65.144.784,30	
MA	244.312.662,72	22.01.98	236.502.145,31	7.810.517,41			236.502.145,31	596.483.657,21
					332.504.611,90	13.01.99	332.504.611,90	
					27.476.900,00	10.02.04	27.476.900,00	
MG	11.827.540.208,92	18.02.98	10.184.651.441,68	1.642.888.767,24			10.184.651.441,68	14.882.839.201,43
					616.118.986,89	16.06.98	616.118.986,89	
					2.280.381.089,42	24.06.98	2.280.381.089,42	
					188.457.867,90	25.06.98	188.457.867,90	
					478.366.760,12	02.07.98	478.366.760,12	
					172.058.691,00	06.08.98	172.058.691,00	
					902.845.642,49	19.08.98	902.845.642,49	
				59.958.721,93	04.05.00	59.958.721,93		
MS	1.236.236.396,55	30.03.98	1.138.719.559,51	97.516.837,04			1.138.719.559,51	1.138.719.559,51
MT	801.675.465,33	11.07.99	776.268.937,42	25.406.527,91			776.268.937,42	973.379.763,17
					193.110.825,75	22.01.99	193.110.825,75	
					4.000.000,00	12.05.04	4.000.000,00	
PA	274.495.064,33	30.03.98	261.160.017,16	13.335.047,17			261.160.017,16	388.573.691,75

					127.413.674,59	22.01.99	127.413.674,59	
PB	266.313.611,15	31.03.98	244.255.759,02	22.057.852,13			244.255.759,02	244.255.759,02
PE	143.452.725,28	23.12.97	137.382.613,70	6.070.111,58			137.382.613,70	1.381.921.845,35
					1.244.539.231,65	27.08.98	1.244.539.231,65	
PI	250.654.937,41	20.01.98	240.522.006,80	10.132.930,61			240.522.006,80	394.873.280,30
					69.082.818,95	24.02.00	69.082.818,95	
					76.800.611,28	06.09.00	76.800.611,28	
					8.467.843,27	26.11.08	8.467.843,27	
PR	519.944.406,98	31.03.98	462.339.013,75	57.605.393,23			462.339.013,75	5.659.969.457,52
					2.404.921.473,26	05.03.99	2.404.921.473,26	
					282.442.089,93	05.03.99	282.442.089,93	
					136.751.181,79	16.06.99	136.751.181,79	
					735.008.235,81	01.12.99	735.008.235,81	
					1.638.507.462,98	22.12.99	1.638.507.462,98	
RJ	18.536.808.277,61	29.10.99	15.246.423.172,58	3.290.385.105,03			15.246.423.172,58	15.246.423.172,58
RN	74.754.494,62	26.11.97	73.961.737,77	792.756,85			73.961.737,77	178.906.730,13
					100.944.992,36	18.03.99	100.944.992,36	
					4.000.000,00	22.12.99	4.000.000,00	
RO	146.950.101,90	12.02.98	143.677.138,71	3.272.963,19			143.677.138,71	692.876.890,41
					549.199.751,70	20.05.98	549.199.751,70	
RR	7.247.682,08	25.03.98	6.601.029,01	646.653,07			6.601.029,01	46.580.737,11
					39.979.708,10	18.02.99	39.979.708,10	
RS	9.427.324.980,43	15.04.98	7.782.423.448,28	1.644.901.532,15			7.782.423.448,28	10.338.582.843,29
					2.379.886.158,25	12.10.98	2.379.886.158,25	
					176.273.236,76	05.07.00	176.273.236,76	
SC	1.552.400.375,83	31.03.98	1.390.768.793,06	161.631.582,77			1.390.768.793,06	3.580.536.813,34
					197.760.964,34	29.03.99	197.760.964,34	
					68.479.727,32	05.05.99	68.479.727,32	
					779.970.400,62	07.08.00	779.970.400,62	
					16.293,84	30.08.00	16.293,84	
					89.619.575,98	01.03.02	89.619.575,98	
					28.204.653,78	25.03.02	28.204.653,78	
					62.808.247,79	06.09.02	62.808.247,79	
					370.489.594,00	26.09.02	370.489.594,00	
					357.825.683,38	09.10.02	357.825.683,38	
					41.594.344,08	11.10.02	41.594.344,08	
					23.168.988,01	15.10.02	23.168.988,01	
					169.829.547,14	04.09.08	169.829.547,14	
SE	389.065.547,10	27.11.97	355.163.152,56	33.902.394,54			355.163.152,56	396.147.773,99
					40.984.621,43	18.01.99	40.984.621,43	
SP	50.388.778.542,92	22.05.97	46.585.141.741,68	3.803.636.801,24			46.585.141.741,68	46.585.141.741,68
								50.561.826.329,01

Obs.: Valores históricos

- (1) tomou-se por base a data da celebração dos contratos de refinanciamento com a União
 - (2) o subsídio inicial corresponde à diferença entre o valor assumido pela União e o valor refinanciado ao Estado
 - (3) o PROES constituiu-se em empréstimo sem subsídio e seu saldo compõe o saldo total da dívida do Estado com a União
 - (4) o saldo devedor inicial corresponde ao saldo refinanciado pela União ao Estado e ao saldo das liberações do PROES
- (*) o Estado do Amapá não refinanciou dívidas, somente contratou empréstimo do PROES.

Obs: a coluna "Saldo Dev. Total Inicial" foi inserida pela equipe técnica da CPI