



Brasília, 20 de fevereiro de 2017

A Sua Excelência a Senhora
Ministra Ana Arraes
Tribunal de Contas da União
Brasília/DF

Assunto: Sugestões da Auditoria Cidadã da Dívida acerca da AUDITORIA DA DÍVIDA DOS ESTADOS

Excelentíssima Senhora Ministra Ana Arraes,

Agradecemos pela honrosa oportunidade de participar de audiência com V. Exa. acerca da necessidade de realização de auditoria da dívida dos estados.

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação sem fins lucrativos que vem investigando a dívida pública brasileira desde o ano 2000, e teve relevante participação nas investigações da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010. Temos nos dedicado a estudar o endividamento dos entes federados e publicamos um dos únicos livros existentes sobre o tema no Brasil - ***Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados*** (2013, Inove Editora) - que nesta oportunidade passamos às mãos de V. Exa.

Apresentamos, adicionalmente, um resumo de sugestões no sentido de contribuir para a nobre tarefa relacionada à auditoria da dívida dos estados, que foi objeto de proposta de V. Exa., aprovada em plenário do TCU.

1. Necessidade de Auditoria desde a Origem da dívida dos estados

A origem da dívida dos estados na década de 70 foi marcada pela falta de transparência em relação à aplicação dos recursos e até mesmo em relação à identificação dos credores, conforme estudo feito em base às Resoluções do Senado Federal, relatado no Capítulo 5 do livro Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados.

Cabe ressaltar algumas vultosas contratações de empréstimos por meio de bancos sediados em paraísos fiscais, sob orientação do Ministério da Fazenda e Banco Central, conforme resumo indicado no Quadro I a seguir:



QUADRO I

Data	Resolução	Estado	Valor (US\$)	Banco
28/10/1975	61	PA	15 milhões	<i>Braslian American Marchante Bank</i> , com sede em Georgetown, Cayman Islands
04/12/1977	147	RS	20 milhões	Grupo de bancos, liderados pelo Banco do Brasil S.A. - Agência <i>Grand Cayman</i> sob a orientação do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil
24/05/1978	27	ES	10 milhões	<i>European Brazilian Bank</i> – EUROBRAZ sob a orientação do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil
24/05/1978	28	GO	30 milhões	Grupo privado de bancos sob a liderança do Banco do Brasil S.A. - Agência de Cingapura sob a orientação do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil
14/09/1978	60	PR	60 milhões	Banco do Brasil Sociedade Anônima, através de suas agências internacionais
28/06/1979	29	CE	30 milhões	Banco do Brasil S.A. - Agência <i>Grand Cayman</i> sob a orientação do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil

O expressivo volume de obrigações de dívida externa contraído pelos estados durante a década de 70 sofreu os impactos da elevação descomunal das taxas de juros internacionais, que alcançou 20,5% em 1980. Essa alta dos juros onerou de forma significativa todos aqueles que haviam contratado créditos a taxas flutuantes, ditadas pelos mesmos bancos internacionais que controlavam o banco central norte-americano (FED –Federal Reserve Bank).

A emissão de títulos da dívida pública estadual interna era incipiente na década de 70, porém, ganhou proporções elevadas na década de 80, evoluindo de maneira impressionante nos primeiros anos da década de 90. Cabe mencionar que a Lei nº 7.614/87 incentivou a emissão de títulos da dívida mobiliária, na medida em que autorizou operações de crédito interno “à conta e risco do *Tesouro Nacional*”, mediante suprimento específico adiantado pelo Banco Central.

No inícios dos anos 90 a dívida dos estados novamente sofreu forte impacto da política monetária adotada em âmbito federal e seus juros estratosféricos.

A “bola de neve” resultante desse processo foi submetida ao oneroso refinanciamento pela União. A esse estoque inflado foi somado o passivo dos bancos estaduais (PROES), tornando ainda mais grave o estoque refinanciado.

2. Necessidade de Auditoria do Refinanciamento feito com base na Lei 9.496/97 desde o início do processo

O refinanciamento efetuado com base na Lei nº 9.496/97 veio inserido em um pacote que obrigou os estados a privatizar seu patrimônio público, assumir dívidas dos bancos estatais que seriam privatizados (PROES), além de refinarciar sua dívida mobiliária - em títulos - por seu valor de face total, sendo que tais títulos haviam sido arrematados por instituições financeiras por valores muito abaixo do valor de face.



Desde o início, o citado refinanciamento vem lesando todos os entes federados, que perderam o seu patrimônio público e ainda assumiram questionáveis passivos de bancos, que foram somados ao valor refinanciado.

Com o passar dos anos, apesar de os estados terem cumprido as exigências de privatização de seu patrimônio e efetuado o pagamento das parcelas mensais, as onerosas condições financeiras impostas pela Lei nº 9.496/97 provocaram a multiplicação do valor das dívidas refinanciadas, de tal forma que apesar de já terem sido pagas múltiplas vezes, o saldo devedor ressurgiu muitas vezes superior ao valor refinanciado, conforme resumo indicado no Quadro II seguinte:

QUADRO II

DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO - 1999 a 2014

Saldo inicial (Retificado)	R\$ 112,18 bilhões
Pagamentos Efetuados	R\$ 246,00 bilhões
Saldo Devedor	R\$ 422,00 bilhões

Fontes: Saldo inicial obtido da Tabela fornecida pelo Tesouro Nacional à CPI.
Pagamentos efetuados e Saldo devedor obtidos do Balanço Geral da União.

É evidente que essa conta não fecha, comprovando-se a necessidade de rever, desde o início, os desequilíbrios gerados pela renegociação efetuada nos moldes da Lei nº 9.496/97.

Durante a CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, o Ministério da Fazenda forneceu à CPIⁱ a Tabela a seguir (Quadro III), que permite verificar a relevância do impacto provocado pela assunção dos passivos dos bancos estaduais (PROES) que foi somado ao valor das dívidas refinanciadas e passou a fazer parte do **Saldo Devedor Total Inicial**.

QUADRO III

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 da 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	
					131.071.792,65	29.03.99	131.071.792,65	149.298.685,18
AL	677.887.265,64	29.06.98	648.241.932,87	29.645.332,77			648.241.932,87	
	807.191.884,74	04.05.00	807.191.884,74				807.191.884,74	1.961.846.007,91



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\$

					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	
					312.555.393,38	02.08.99	312.555.393,38	
					51.097.189,75	25.08.99	51.097.189,75	
					53.270.840,86	06.09.00	53.270.840,86	536.923.423,99
AP(*)					24.848.454,14	29.12.98	24.848.454,14	
					4.000.000,00	24.02.99	4.000.000,00	28.848.454,14
BA	959.265.886,49	01.12.97	882.613.413,38	76.652.473,11			882.613.413,38	
					1.599.186.667,12	25.06.98	1.599.186.667,12	
					113.410.329,22	03.10.01	113.410.329,22	2.595.210.409,72
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	
					984.719.772,30	27.05.99	984.719.772,30	1.111.636.597,06
ES	429.887.648,70	24.03.98	387.308.867,45	42.578.781,25			387.308.867,45	
					260.364.014,56	25.11.98	260.364.014,56	647.672.882,01
GO	1.352.456.623,37	25.03.98	1.175.158.331,98	177.298.291,39			1.175.158.331,98	
					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	1.776.514.527,18
MA	244.312.662,72	22.01.98	236.502.145,31	7.810.517,41			236.502.145,31	
					332.504.611,90	13.01.99	332.504.611,90	
					27.476.900,00	10.02.04	27.476.900,00	596.483.657,21
MG	11.827.540.208,92	18.02.98	10.184.651.441,68	1.642.888.767,24			10.184.651.441,68	
					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	14.882.839.201,43
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



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\$

					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
Total	101.239.962.304,27		90.073.892.223,02	11.166.070.081,25	22.102.544.049,27		112.176.436.272,29	112.176.436.272,29

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

Em pesquisa realizada na página web do Banco Central, constatamos que o montante dos empréstimos do PROES foi ainda mais relevante, tendo em vista que os valores referente a esse programa nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo não

havia sido destacados na Tabela anterior (Quadro III), enviada pelo Ministério da Fazenda.

Assim, em vez de R\$22,10 bilhões referentes ao PROES, na realidade temos R\$61,97 bilhões referentes a esse programa, conforme informações disponibilizadas pelo Banco Central, reproduzidas no Quadro IV seguinte:

QUADRO IV

PROES por Estado			
Estado	R\$*	Estado	R\$*
Acre	131,70	Paraná	5.197,63
Alagoas	502,00	Pernambuco	1.244,40
Amapá	28,85	Piauí	145,88
Amazonas	416,92	Rio de Janeiro	3.879,70
Bahia	1711,00	Rio Grande do Norte	104,94
Ceará	984,72	Rio Grande do Sul	2.556,15
Espírito Santo	260,36	Rondônia	594,20
Goiás	601,35	Roraima	39,98
Maranhão	359,43	Santa Catarina	2.019,91
Mato Grosso	197,11	São Paulo	36.126,50
Minas Gerais	4.697,19	Sergipe	40,98
Pará	127,41	Total	61.967,68
Fonte: Banco Central, site acessado em 29.06.2005 ⁱⁱ			
* Valores em milhões			

3. Desrespeito ao Federalismo. A União lucrou indevidamente

Os contratos firmados sob a Lei nº 9.496/97 significaram onerosidade excessiva aos estados e ganho desproporcional à União, daí a edição da Lei Complementar nº 148/14, prevendo descontos sobre o saldo das dívidas com a União. Os contratos significaram preponderância de uma lógica financista sobre a necessária equidade e solidariedade na relação entre os entes da federação, resultando em clara violação do equilíbrio econômico-financeiro do pacto inicial e inaceitável desrespeito ao Federalismo.

A partir do refinanciamento com base na Lei 9.496/97, a União passou a exigir dos estados o maior rendimento nominal do mundo, devido à imposição de atualização monetária mensal e cumulativa, calculada pelo IGP-DI (índice publicado por instituição privada, a Fundação Getúlio Vargas), acrescido de juros reais de 6,17 a 7,76%.



Para se ter uma ideia do peso dessa lógica financeira para os Estados, cabe exemplificar o que ocorreu com o Estado de Minas Gerais no ano de 2010: os juros totais devidos alcançaram o patamar de quase 20% ao ano (compreendendo a elástica atualização mensal pelo IGP-DI de 11,3%, acrescida de juros capitalizados de 7,76%)! Naquele mesmo ano, o Banco Central do Brasil emprestou, aos Estados Unidos da América do Norte, centenas de bilhões de reais a uma taxa de juros inferior a 1% ao ano. Adicionalmente, o BNDES emprestou a empresas privadas a taxas inferiores a 6% ao ano. É inadmissível o tratamento excessivamente oneroso imposto pela União aos entes federados.

Os dados obtidos nos Relatórios de Gestão Anual da Secretaria do Tesouro Nacional apresentados ao Tribunal de Contas da União demonstram os ganhos excessivos da União realizados sobre os Estados. Destaque-se que no ano de 2014ⁱⁱⁱ a União obteve o impressionante ganho de 121.916% (cento e vinte e um mil, novecentos e dezesseis por cento) sobre o que recebeu dos Estados em decorrência do pagamento de suas dívidas refinanciadas pelos contratos firmados sob a Lei nº 9.496/97.

O quadro III seguinte é elucidativo do desequilíbrio nas relações estabelecidas a partir da Lei nº 9.496/97, pois compara os valores despendidos pela União com títulos federais emitidos para refinarciar as dívidas dos estados (acrescidas do PROES) com o valor obtido dos entes federados a partir dos contratos firmados, calculando o ganho percentual em cada ano.

QUADRO III

Ganhos da União Decorrentes da Lei nº 9.496/97

	(a)	(b)	(c = a / b)
Ano	Valor bruto dos gastos da União relacionados ao refinanciamento da dívida dos estados	Valores recebidos dos estados em pagamento de suas dívidas refinanciadas	Ganho da União 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	*1	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%

Elaboração: João Pedro Casarotto

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Gestão Anual da STN apresentados ao TCU

*1 Nota: No exercício de 2008 a União não informou o valor bruto dos seus gastos com as dívidas assumidas.

4. Reconhecimento de ônus excessivo imposto pela União aos Estados

Reconhecendo a necessidade de rever o ônus exagerado imposto pela União aos entes federados, em 2013 o governo federal apresentou ao Congresso Nacional o projeto de lei que recebeu o nº 238 na Câmara dos Deputados e nº 99 no Senado Federal, propondo modificações mínimas às condições financeiras estabelecidas na Lei nº 9.496/97 que, longe de resolver o problema, significavam um reduzido alívio para os estados e municípios.

Tal projeto foi discutido nas duas Casas Legislativas, tendo sido aprovada, em 5 de novembro de 2014, a Lei Complementar nº 148^{iv}. No dia 25 do mesmo mês a Lei foi sancionada pela Presidente Dilma, autorizando, em resumo, as seguintes modificações:

- Em relação ao cálculo dos juros, estes passariam a ser calculados e debitados mensalmente, à taxa de quatro por cento ao ano (antes variavam de 6 a 9%), sobre o saldo devedor previamente atualizado. A atualização passaria a ser calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA (antes era aplicado o IGP-DI). Esse somatório de atualização mais juros reais ficaria limitado à Selic.
- Em relação ao estoque, este seria recalculado com base na Selic, e a União concederia descontos se o recálculo resultasse em valor inferior ao existente.

Após anunciar, na tarde de 24 de março de 2015, que não iria cumprir a Lei Complementar nº 148/2014, o governo federal publicou, somente em 29 de dezembro de 2015, o Decreto nº 8.616^v, regulamentando a modificação dos termos dos contratos de refinanciamento de dívidas de estados e municípios. Referido decreto foi parcialmente revogado logo em seguida, conforme Decreto nº 8.665, de 10 de fevereiro de 2016.

Diversos estados da federação denunciaram que as condições ditadas pelo Decreto nº 8.616/2015 levavam a condições financeiras mais onerosas que as aprovadas pela Lei nº 148/2014, na medida em que impôs cálculo composto ao aplicar a SELIC retroativa, obtendo resultado contrário ao anunciado recálculo favorável e possível desconto indicado pela Lei nº 148/2014, e, adicionalmente, superior até mesmo ao cálculo obtido com a redação original da Lei nº 9.496/97.

O Estado do Rio Grande do Sul, no MS nº 34110, destacou que a União, ao efetuar os cálculos para aplicação da Lei Complementar nº 148/2014, indicou que o saldo da dívida corrigido pelo critério da SELIC composta representava R\$ 50.953.677.925,88 em 01/01/2013. A dívida calculada pelo critério inicialmente contratado era de R\$ 43.114.274.191,21. Evidente o desrespeito ao espírito do legislador ao buscar a repactuação em melhores condições para os demais entes federados. Aquilo que deveria ser um desconto, na interpretação dada nos decretos da União, se transformou em acréscimo!



Chegamos então à mais esdrúxula situação, segundo a qual o dispositivo legal apresentado e aprovado para aliviar minimamente a situação dos entes federados se transforma em ato que torna tal situação ainda mais gravosa.

Infelizmente, o STF preferiu suspender o julgamento no qual apreciaria as diversas liminares que haviam sido concedidas aos estados, e optou por devolver o tema para negociação entre União, Estados e Congresso Nacional. Dessa negociação surgiu o PLP 257, que teve sua votação concluída no Congresso em 20/12/2016. Tal projeto foi parcialmente vetado pelo presidente Michel Temer e, em seguida, o Ministro da Fazenda passou a negociar acordos separadamente com os diversos estados, exigindo drástico ajuste fiscal em troca de suspensão temporária do pagamento dessa dívida que, na realidade, já foi paga diversas vezes.

Essa moratória irá custar muito cara aos entes federados e está sendo proposta pela União, a fim de obrigar a implantação do rigoroso ajuste fiscal que inclui privatizações e redução do Estado.

5. Onerosidade do refinanciamento feito pela União empurrou estados a contratar dívida externa

Os desequilíbrios provocados pelo refinanciamento das dívidas dos estados com base na Lei nº 9.496/97 levou os entes federados à esdrúxula alternativa de se endividarem com o Banco Mundial e outros bancos internacionais para pagar à União. Esse fato, que beira ao disparate, diante do enorme risco de variação cambial, ocorreu em diversos estados que se iludiram quando o dólar estava relativamente baixo em comparação ao real. Logo em seguida, a alta da moeda estrangeira impactou mais uma vez as finanças dos entes federados.

A notícia seguinte, da Coordenadoria de Comunicação do Governo do Estado do Piauí, de 20 de março de 2012, revela esta intenção por parte do governo estadual^{vi}.

Adicionalmente, demonstra o desespero de governadores buscando dívidas mais “baratas” para quitar a onerosa dívida com a União, abrindo mão de sua autonomia política ao ingressar em acordos “sombrios” com o Banco Mundial, cujas consequências desastrosas têm sido demonstradas em várias partes do mundo.

O Estado do Piauí^{vii} não está isolado nessa questão. O avanço de empréstimos externos, provenientes principalmente do Banco Mundial, foi autorizado pelo Senado Federal para vários entes federados.



Fonte: Governo do Estado do Piauí. Disponível em <<http://www.pi.gov.br>>.

A declaração do governador do Piauí – de que o estado contraiu empréstimo para pagar a dívida anterior com a União (que exige do estado uma das remunerações nominais mais elevadas do mundo calculada pela variação do IGP-DI mais juros reais superiores a 6% ao ano) – reforça a tendência de recorrer ao Banco Mundial.

Embora pareça benéfica do ponto de vista contábil e atraente do ponto de vista financeiro, os sedutores acordos farão com que os estados se submetam aos desígnios do Banco Mundial quanto à gestão da estrutura administrativa. Ademais, tendo em vista que os contratos são celebrados em moeda estrangeira (geralmente dólar), as finanças estaduais ficam sujeitas às variações cambiais. Tendo em vista que os contratos são de longo prazo, os efeitos para os cofres públicos podem ser catastróficos.

Necessário realçar que também as variações cambiais dependem diretamente das flutuações do mercado financeiro globalizado, o mesmo que tem utilizado o mecanismo de endividamento para, por meio de operações duvidosas dos pontos de vista político e jurídico, extrair recursos públicos em benefício de um corpo restrito de agentes econômicos.

Por fim, tem-se de frisar que, como as dívidas anteriores, sobre as quais recai toda sorte de denúncia de irregularidade, não foram devidamente auditadas para que se verificassem sua legalidade e sua legitimidade. A eventual contratação de novos empréstimos que sirvam ao pagamento daquelas parcelas significaria uma convalidação de atos anteriores. Há, portanto, o risco de que as irregularidades anteriormente verificadas sejam acobertadas por novos

empréstimos que agravarão cada vez mais a situação de injustiças que permeiam a história do endividamento brasileiro em todos os níveis.

6. Resumo dos indícios de ilegalidades e ilegitimidades que recaem sobre a dívida dos estados

A dívida e os contratos dos entes federados se encontrarem inflados por ilegalidades e ilegitimidades desde a origem dos convênios firmados com base na Lei 9.496/97, cuja gênese está expressa em Carta de Intenções de dezembro/1991 com o FMI, itens 24 e 26. Dentre as ilegalidades dessas renegociações cabe destacar:

- **Desrespeito ao Federalismo:** A exagerada remuneração nominal estabelecida na Lei 9.496/97 impôs ônus excessivo aos Estados e Municípios, muitas vezes superior à remuneração recebida pela União sobre empréstimos feitos pelo BNDES a empresas privadas, por exemplo.
- **Desrespeito à Sociedade:** O mesmo princípio que impede a cobrança de tributos entre os entes federados (Constituição Federal, art. 150, VI, “a”) deve ser aplicado em relação à cobrança de juros entre entes federados, pois tal ônus recai sobre o cidadão. A separação entre União, Estados e Municípios é meramente organizativa, já que somos uma federação indissociável, sendo impossível que o cidadão viva em um município e não viva em um estado ou no país. Quando um ente cobra remuneração financeira excessiva de outro ente federado, o cidadão é lesado. Cabe lembrar que a mesma Lei nº 9.496 determinou que os valores recebidos dos Estados e Municípios se destinam obrigatoriamente ao pagamento da dívida pública federal.
- **Cobrança de juros sobre juros:** a exigência de exagerada remuneração tem continuamente transformado parcelas de juros em nova dívida, sobre a qual passam a incidir novos juros, caracterizando-se a prática de anatocismo, ilegal conforme súmula 121 do STF, de 1963, que assim se pronunciou: “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”.
- **Capitalização mensal de juros:** A Lei da Usura (Decreto nº 22.626/1933), vigente, estabeleceu: “Art. 4º - É proibido contar juros dos juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta-corrente de ano a ano”. Dessa forma, juros vencidos e não pagos deveriam ser computados à parte, mas sobre estes não poderiam incidir novos juros, em obediência à Súmula 121 do STF. O texto do Decreto 22.626/33 aponta para mais uma questão relevante: os juros somente poderiam ser acumulados em conta-corrente ao final de cada ano e não mensalmente.
- **Cobrança de juros superiores aos autorizados pelo Senado:** Na prática, os juros que estão sendo pagos pelos entes federados têm sido superiores aos autorizados em Resoluções do Senado Federal. No caso de Minas Gerais, por exemplo, em vez dos 7,5% a.a. autorizados pelo Senado, foram pagos 7,763%, o que significou erro nos cálculos superior a R\$ 2 bilhões no período analisado. No caso do Rio de Janeiro, em vez de 6%, foram pagos 6,17% a cada ano. Tal ônus excedente decorre de erro do programa de cálculo que divide a taxa anual por 12, mas as aplica mensalmente e de forma cumulativa, resultando em percentual superior ao aprovado.
- **Remuneração nominal exorbitante:** A atualização monetária mensal e cumulativa do estoque da dívida refinanciada (com base no índice mais oneroso do país que é o IGP-DI calculado por instituição privada, FGV) e, em cima dessa atualização, a aplicação mensal dos juros reais, constituiu-se em um mecanismo que provocou a multiplicação das dívidas refinanciadas por diversas vezes, condenando os estados a uma eternização das obrigações, apesar do cumprimento de todas as condições exigidas.

- **Exigência de robustas garantias:** O pagamento das dívidas dos entes federados tem como garantia as transferências constitucionais obrigatórias devidas pela União (FPE e FPM), o que significa que o risco de inadimplência é nulo, não justificando cobrança de remuneração tão abusiva.
- **Desequilíbrio entre as partes:** Estados e Municípios haviam sido impedidos de acessar outros créditos com entidades federais (Decreto nº 2.372/97) e foram forçados a aderir às condições da Lei nº 9.496 para refinaranciar dívidas anteriores em condições ainda mais onerosas, além de submeterem a amplo programa de privatizações e ajuste fiscal.
- **Desconsideração do valor de mercado dos títulos estaduais e municipais:** A União não considerou o baixo valor de mercado da dívida mobiliária estadual e municipal, tendo refinanciado tais dívidas a 100% de seu valor nominal, o que representou inaceitável transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado. Também foram ignoradas as práticas fraudulentas denunciadas pela CPI dos Títulos Públicos (conhecida como CPI dos Precatórios).
- **Assunção de dívidas privadas representadas por passivo de bancos estaduais no esquema PROES:** Passivos dos bancos estaduais privatizados (ou não) foram transferidos para os respectivos estados e foram refinanciados em conjunto com as dívidas de cada estado, onerando indevidamente as finanças estaduais.
- **Desconsideração dos antecedentes:** Não foram considerados os impactos da política monetária federal, principalmente no início dos anos 90, que provocou crescimento astronômico da dívida dos Estados antes da negociação, evidenciando co-responsabilidade da União.
- **Adoção do IGP-DI:** A questionável adoção do índice (IGP-DI) calculado por uma instituição privada (IBRE/FGV) provocou crescimento da dívida dos entes federados de forma injustificada.
- **Ausência de cláusula do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:** Ao contrário do que faz nos contratos administrativos de longo prazo, a União não estabeleceu tal cláusula para proteger os entes federados.
- **Condições diferentes para cada Estado:** A taxa de juros reais variou de 6% a 7,5%, e o comprometimento da receita dos Estados variou de 11,5% a 15%, o que comprova a ausência de isonomia entre os diversos entes federados.

7. Novos esquemas financeiros perversos que geram dívida pública

Por trás da máscara de “controle de gastos” propagandeada durante a tramitação da EC 95 (PEC 55) está o privilégio dos gastos com a dívida e a garantia de recursos para aumento de capital de “empresas estatais não dependentes” que estão surgindo em diversos^{viii} estados e municípios e operam escandaloso esquema semelhante ao que quebrou a Grécia.

A ex-presidente do parlamento grego, a advogada Zoe Konstantopoulou, participou de audiência pública no Senado Federal sobre o PLS 204/2016, um dos projetos que visa “legalizar” esse esquema no Brasil (na Câmara tramitam o PLP 181/2015 e o PL 3.337/2015). Em seu histórico depoimento^{ix} sobre os imensos danos causados por esse esquema, declarou que o Estado não deve existir para fazer negócios, mas, sim, garantir direitos humanos à população.

Essas empresas emitem papéis financeiros (debêntures) que são vendidos a investidores privilegiados que receberão juros estratosféricos. O ente público (estado ou município) oferece garantia real a esses papéis, de forma mascarada (debêntures subordinadas).



O rombo será enorme e, por tratar-se de empresas estatais, os entes federados serão chamados a honrar a garantia dada, gerando grandes volumes de obrigações onerosas que configuram dívida pública. Assim, esse mecanismo abusivo e inconstitucional gera dívida sem contrapartida alguma e compromete gerações futuras.

Esse negócio entrou no país por meio de consultorias especializadas, como a ABBA Consultoria e Treinamento. Edson Ronaldo Nascimento, responsável da ABBA, atuou também como assistente consultor do FMI, presidente da PBH Ativos S/A (empresa estatal não dependente de Belo Horizonte), superintendente executivo da Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás, secretário de Fazenda do Estado de Tocantins, entre outros cargos estratégicos ocupados no Distrito Federal e no Tesouro Nacional. Assim o esquema se alastra.

Diante da conjuntura de privatizações vigente desde 1996, por que criar empresas “estatais” não dependentes regidas pelo direito privado para emitir debêntures com garantia pública? Isso é atividade de Estado? Qual é a necessidade desse tipo de negócio? Qual o benefício? Para quem? A resposta é evidente: não trará benefício algum ao setor público ou à sociedade, que terão que arcar com a dívida “pública” gerada por esse esquema ilegal e ilegítimo.

8. Necessidade de Auditoria da Dívida Pública

É necessário rever o estoque da dívida renegociada desde o seu início, pois **não houve conciliação de cifras; obscuros passivos de bancos foram transferidos a cargo dos Estados; há denúncias de fraudes (CPI dos Precatórios); outras negociações anteriores transferiram dívidas do setor privado e de saneamento de bancos para os Estados**, tudo sem a devida transparência. A problemática do endividamento dos Estados existe desde a Ditadura Militar e nunca foi enfrentada.

As investigações já realizadas indicam que o endividamento público deixou de ser um instrumento de financiamento do Estado e se transformou em um mecanismo meramente financeiro, sem contrapartida real em bens e serviços, funcionando como um veículo de contínua subtração de recursos em benefício principalmente do setor financeiro privado. É o que denominamos Sistema da Dívida. A operação desse sistema tem submetido a maior parcela da população, que permanece carente de direitos sociais básicos, dependentes de prestações estatais hoje limitadas pelo fato de a dívida pública consumir quase a metade do Orçamento Federal, minando os recursos destinados aos entes federados, e grande parte dos orçamentos estaduais.

Enquanto não se realiza a necessária auditoria em cada Estado, o recálculo das dívidas, desde a sua origem, com Selic simples, tal como entendimento exarado nas liminares que haviam sido concedidas pelo STF, constituiriam importante passo para minorar a ilegítima subtração de recursos dos entes federados.



Cabe ressaltar que, de acordo com determinação da Lei nº 9.496/97, tais recursos arrecadados pela União junto aos entes federados são, obrigatoriamente, destinados para o pagamento da dívida federal, que por sua vez também possui diversos indícios de ilegalidades e deveria ser urgentemente auditada, conforme pede a ADPF Nº 59/2004, apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil junto ao STF.

Uma redução de apenas 1% (um ponto percentual) nos juros incidentes sobre a dívida federal representaria um alívio de cerca de R\$ 40 bilhões anuais^x aos cofres federais, cifra muito superior ao que a União arrecadada anualmente de todos os entes federados somados. Essas e outras relações serão reveladas por uma auditoria da dívida, trazendo a possibilidade de revisão de injustiças e garantia de respeito ao Federalismo.

Diante do exposto, agradecemos pela atenção e colocamo-nos à disposição de V. Exa. e dessa Egrégia Corte de Contas, para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

Maria Lucia Fattorelli

Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

ⁱ Tabela fornecida pelo Ministério da Fazenda à CPI da Dívida Pública, reproduzida às páginas 90/91 do livro Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados.

ⁱⁱ GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez - Orientador: Professor Dr. Carlos Augusto Vidotto - A REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS PÓS-PROES ANÁLISE DO CASO BANRISUL

ⁱⁱⁱ Relatório 2014 disponível em <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2014.htm>

^{iv} Lei Complementar 148, de 2014, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm.

Decorre de projeto de lei apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional, que recebeu o nº 238 na Câmara dos Deputados e nº 99 no Senado Federal.

^v Decreto 8.616, de 29/12/2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8616.htm

^{vi} Governo do Estado do Piauí. Disponível em: <<http://www.piaui.pi.gov.br/noticias/index/id/3240#>>.

^{vii} Empréstimo no valor de até US\$ 350 milhões autorizado pelo Senado Federal em 25.04.2012, conforme Resolução nº. 12.

^{viii} CPSEC em São Paulo, PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, Recda em Recife, PRSec no Paraná, InvestPoa em Porto Alegre, entre outras

^{ix} Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TurvdRv06p4>>.

^x Valor obtido aplicando-se o percentual de 0,5% ao estoque da dívida interna federal (R\$ 3,952 trilhões, conforme quadro 36 da Tabela disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201603pfp.zip>). Apesar de apenas uma parcela deste valor ser indexado à Taxa Selic, na prática, os investidores privados acabam tomando tal valor como referência para exigir taxas maiores nos leilões de títulos indexados a outros parâmetros (índices de preços, pré-fixados etc.)