

Brasília, 3 de setembro de 2013.

Carta Aberta aos Senadores

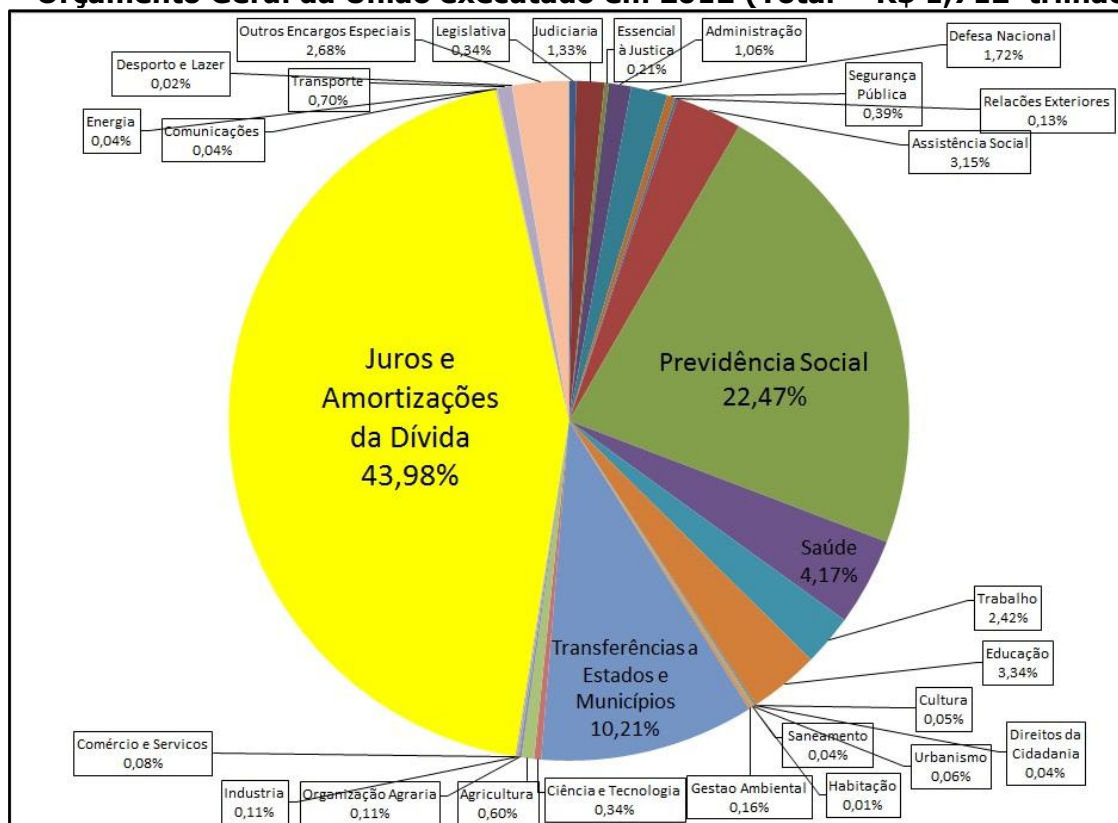
Assunto: Dívida dos Estados e Municípios – Crítica ao PLP nº 238/2013

A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA é uma associação sem fins lucrativos, composta por importantes entidades da sociedade civil e cidadãos voluntários, tendo como principal objetivo a luta pela realização da auditoria da dívida pública, prevista no artigo 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988.

A FENASTC – Federação Nacional das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil é entidade federativa de alcance nacional que reúne os Servidores dos 34 Tribunais que compõem o Sistema de Controle Externo do País, sendo esses responsáveis por auditar, anualmente, as contas dos Entes Federativos, e é uma das entidades apoiadoras da Auditoria Cidadã da Dívida.

O pagamento da dívida pública consome, a cada ano, cerca de metade do orçamento federal, conforme demonstra, por exemplo, o gráfico seguinte, referente ao ano de 2012. O endividamento é o principal entrave ao atendimento imediato dos direitos reivindicados por milhões de brasileiros(as), objeto das diversas manifestações populares ocorridas durante o mês de junho. Em centenas de cidades de nosso País, o povo foi às ruas reivindicando melhoria dos serviços de saúde, educação, transporte, segurança, dentre outros.

Orçamento Geral da União executado em 2012 (Total = R\$ 1,712 trilhão)

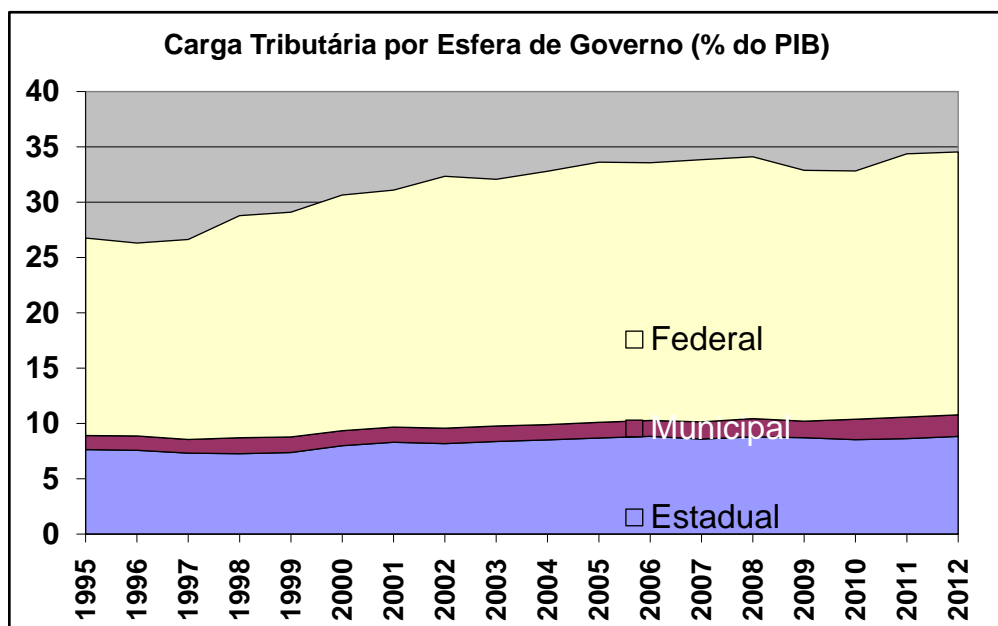


Fonte: Senado Federal – Sistema SIGA BRASIL – Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Nota: Considerou-se o "refinanciamento" ou "rolagem" da dívida, pois o Tesouro contabiliza grande parte dos juros como "refinanciamento".

Cabe ressaltar que enquanto o serviço da dívida consumiu 43,98% dos recursos em 2012, a transferência para os 26 (vinte e seis) Estados, Distrito Federal, e mais de 5.564 (cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro) Municípios ficou reduzida a 10,21% dos recursos do Orçamento da União em 2012.

A situação dos Estados e Municípios fica ainda mais agravada diante da contínua transferência de atribuições que antes eram assumidas pela União, ao mesmo tempo em que as receitas tributárias são fortemente concentradas na esfera federal, como mostra o gráfico a seguir.



Fonte: Secretaria da Receita Federal e CONFAZ. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Além desse panorama desfavorável relacionado aos recursos dos entes federados e desequilíbrio para o atendimento aos direitos sociais da população, o processo de endividamento público de Estados e Municípios tem subtraído grande parte de seus respectivos orçamentos, agravando ainda mais a situação financeira desses entes federados.

Essa situação tem levado Estados e Municípios ao absurdo de contrair dívidas externas (junto ao Banco Mundial e junto a bancos privados internacionais) para obter recursos para pagar ao Tesouro Nacional.

A atual proposta de PLP nº 238/2013 não enfrenta devidamente o problema das dívidas públicas de estados e municípios, como explicamos a seguir.

O art. 4º do PLP nº 238/2013 limita-se a modificar dispositivos da Lei nº 9.496/97 referentes à REMUNERAÇÃO NOMINAL cobrada de Estados e Municípios pela União, sobre as dívidas refinanciadas desde o final dos anos 90, que passariam a ser calculados da seguinte forma:

JUROS REAIS: "calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de quatro por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado"

ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA: "calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA"

O PLP diz ainda que quando essa remuneração nominal exceder à variação da taxa SELIC, no mesmo mês, deverá ser substituída pela referida taxa.

Desde a assinatura dos convênios a partir do final do ano de 1997, a remuneração nominal paga pelos entes federados à União corresponde ao somatório do percentual de juros reais de 6% a 9% ao ano aplicado sobre a dívida atualizada mensalmente com base na variação do IGP-DI (índice calculado por instituição privada – FGV).

A remuneração nominal ora proposta pelo PLP 238 ainda é extorsiva, especialmente se comparada com as benesses concedidas pelo BNDES a empresas privadas, mediante contratos que cobram remuneração nominal fixa inferior a 6% a.a. (sem atualização), ou apenas a TJLP que atualmente se encontra em 5%.

A nova proposta não enfrenta o problema da dívida dos Estados e Municípios, que vem se acumulando desde a origem da assinatura dos convênios.

A Lei 9.496/97 exigiu não só o pagamento de onerosa remuneração nominal dos entes federados, mas fez parte de um pacote que exigiu a implantação de rigoroso plano de ajuste fiscal e a privatização de patrimônio público regional, destacando-se a privatização dos bancos estaduais, cujos passivos se transformaram em dívidas dos estados.

Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, apesar do cumprimento das onerosas condições da Lei 9.496, a dívida dos estados quadruplicou:

VALOR TOTAL REFINANCIADO (RETIFICADO)	R\$ 113,18 bilhões
Amortizações Pagas (1997 a 2011)	R\$ 55,21 bilhões
Juros Pagos (1998 a 2011)	R\$ 120,98 bilhões
Saldo em 31/12/2011	R\$ 369,36 bilhões

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central

O saldo da dívida dos entes federados se encontra inflado 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. Em 2010, por exemplo, entes federados pagaram cerca de 20% de remuneração à União, enquanto esta emprestou aos Estados Unidos da América do Norte a taxa inferior a 1% e o BNDES emprestou a empresas privadas a taxas inferiores a 6% ao ano;
- **Desrespeito à Sociedade:** Da mesma forma que não cabe a cobrança de tributos entre os entes federados (Constituição Federal, art. 150, VI, "a"), pois estes recairiam sobre o cidadão que ao mesmo tempo vive em um município, um estado e no país, o ônus excessivo recai sobre o cidadão brasileiro, e sem contrapartida alguma, pois a mesma Lei 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 elevada exigência de remuneração tem transformado parcela de juros em nova dívida, sobre a qual passa a incidir o 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.
- Exigência de robustas garantias: O pagamento das dívidas dos entes federados tem como garantia as transferências constitucionais obrigatórias devidas pela União, 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 9.496 para refinarciar 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).
- 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 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%.

A nova proposta trazida pelo PLP 238 perpetuará essas ilegalidades, pois a nova remuneração nominal (ainda onerosa) será aplicada sobre o montante atual das dívidas, que se encontra inflado e eivado de ilegalidades.

Ainda que o PLP 238/2013 venha a ser aprovado com alterações extremamente otimistas para os estados (reduzindo-se o percentual de comprometimento para 9% da Receita Líquida Real; aplicando-se a taxa Selic para as dívidas do PROES; considerando a manutenção da Selic em 9% ao ano pelas próximas décadas e a manutenção do crescimento (de 2012) da Receita Líquida Real para todos os anos seguintes), a contínua subtração de recursos de forma exagerada prosseguiria, como indica a projeção exemplificativa constante do quadro seguinte:

Ente Federado	Estoque da Dívida em 31/12/2012 (R\$)	Ano de conclusão do pagamento	Pagamentos ainda por fazer, para quitar a dívida (R\$)	Quantidade de vezes que a questionável dívida será paga novamente
Estado: São Paulo	183.368.432.043,17	2033	528.371.393.595,66	2,88
Estado: Minas Gerais	63.358.862.650,00	2031	169.214.192.087,80	2,67
Estado: Rio de Janeiro	59.823.252.792,23	2027	130.972.928.909,04	2,19
Estado: Rio Grande do Sul	42.618.582.747,74	2075	834.437.898.323,15	19,58
Município: São Paulo	53.153.415.638,67	2031	140.753.273.554,00	2,65

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: O Estoque da dívida em 31/12/2012 considerou os valores da Lei 9496, PROES e MP 2.185.

É evidente que as condições oferecidas pelo PLP 238 são insuficientes para o enfrentamento do problema da dívida dos estados e municípios com a União. Apesar do substitutivo do PLP 238 na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados ter previsto uma redução de 40% nas dívidas, isto não é consenso na base do governo, e ainda que fosse aceito, também não resolveria o problema.

Desde os anos 70, quando se iniciou o atual ciclo de endividamento dos entes federados, este problema vem sendo agravado e empurrado adiante por meio de sucessivos empacotamentos e renegociações. O PLP 238 é mais uma medida nessa mesma linha.

É urgente e necessário revisar o endividamento público dos entes federados desde a origem, mediante a realização de completa auditoria, com transparência e participação cidadã.

A fim de contribuir para este importante debate, publicamos recentemente o livro "Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados" (Inove Editora, 2013, www.inoveeditora.com.br), que colocamos à disposição de V. Exas.

Atenciosamente,



Amauri Perusso
Presidente
da FENASTC



Maria Lucia Fattorelli
Coordenadora Nacional da
Auditoria Cidadã da Dívida

Auditoria Cidadã da Dívida
SAS, Quadra 5, Bloco N, 1º andar – Brasília – DF – Cep – 70070-939 - Edifício Ordem dos
Advogados do Brasil
Telefone (61) 2193-9731 – (61) 8147-1196 - E-mail auditoriacidada@terra.com.br -
www.auditoriacidada.org.br