



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO



TRABALHO FINAL CONCLUSÃO DO CURSO DE EXTENSÃO
ECONOMIA E GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEAS

**EXAME DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA DÍVIDA
RENEGOCIADA SOB O AMPARO DA LEI Nº 9.496/97
E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA
PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA
ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES**

Luciana Mattedi e Silva

Orientador:

Porto Alegre/RS - Maio de 2014

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	2
1.1 MOTIVAÇÃO E OBJETIVOS	2
1.2 RESUMO	4
2. HISTÓRICO DA CRISE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS.....	5
3 A DÍVIDA RENEGOCIADA SOB O AMPARO DA LEI Nº 9.496/97 E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES PELO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL.....	15
4 A PARTICIPAÇÃO DA DÍVIDA RENEGOCIADA NO ÂMBITO DA LEI Nº 9.496/97 E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES NA DÍVIDA TOTAL DO ESTADO	23
5 A ASSUNÇÃO DAS DÍVIDAS PELA UNIÃO.....	24
6 NATUREZA DAS RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	26
7 REPACTUAÇÃO DAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS DA DÍVIDA NO ÂMBITO DA LEI 9.496/97 E PROES – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLC 238.....	29
8 EXAME DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E UNIÃO FEDERAL NO ÂMBITO DA LEI 9.496/97 E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES	32
9 CONCLUSÕES.....	35

1. INTRODUÇÃO

1.1 MOTIVAÇÃO E OBJETIVOS

As condições financeiras estabelecidas nos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais com o Governo Federal sob o amparo da Lei nº 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária - PROES no final dos anos 90, apesar de razoáveis naquela época, e trazerem alívio para as finanças estaduais em um primeiro momento, hoje, passados 17 anos, mostram-se excessivamente pesadas.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, condicionado pela União no contrato de refinanciamento das dívidas foi um sucesso ao promover a responsabilidade fiscal no âmbito subnacional, visando à estabilidade e à sustentabilidade das finanças estaduais. Porém, alguns estados, incluindo o Estado do Rio Grande do Sul, apesar de cumprirem consecutivamente as metas estabelecidas no programa, correm o risco de refinanciamento da dívida a partir de 2028, quando o resíduo da dívida da Lei nº 9.496/97 começará a ser pago.

A escolha do IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em lugar do IPCA – Índice de Preços, no papel de indexador da dívida estadual refinanciada no âmbito da Lei nº 9.496/97, é elencado como principal responsável pelo aumento do estoque da dívida da Lei nº 9.496/97.

O peso da dívida pública, embora não tenha o caráter explosivo do momento anterior ao programa de ajuste fiscal, mantém-se como um empecilho ao arranjo das contas públicas.

O investimento dos estados tem sido fortemente prejudicado pela incapacidade de contratarem novos empréstimos e pela necessidade de formar superávit primário para pagar os serviços da dívida.

Desde a federalização das dívidas estaduais no final dos anos 90 até hoje, ocorreram mudanças importantes nos ambientes econômico e institucional do País. As condições do mercado financeiro se alteraram profundamente desde então, e tanto o índice escolhido para a correção dos saldos devedores, como a taxa real de juros, expressas na Lei nº 9496/97 se revelaram excessivos à luz da evolução benigna da economia brasileira.

Neste contexto, criou-se um ambiente político favorável a adequação das condições contratuais destas dívidas, resultando na tramitação do Projeto de Lei Complementar PLC 238 no Congresso Nacional.

Analisando a natureza das relações entre os entes federativos na Constituição brasileira e mostra-se que suas relações não podem ser regidas pela lógica privada e, sobretudo, capitalista, baseada na equação risco-lucro, sem qualquer temperamento. O desequilíbrio grave em contratos já não é tolerado nem mesmo nas relações privadas. Com muito mais razão não poderá ser aceito com naturalidade na relação entre entes federativos. Ao contrário, tal relação é condicionada pela Constituição e há de ser movida por objetivos comuns de atendimento à população, prestação de serviços públicos adequados e desenvolvimento harmonioso.

Esse trabalho tem por objetivo, primeiramente, fazer um histórico dos financiamentos dos estados junto à União, o detalhamento da dívida do Rio Grande do Sul sob o amparo da Lei nº 9.496/97 e do PROES, e uma avaliação das relações entre União e estados.

Em um segundo momento, pretende-se analisar o exame do equilíbrio econômico-financeiro do contrato da Lei nº 9.496/97 e PROES.

Com os resultados obtidos, poderemos justificar a necessidade de adequação das condições contratuais destas dívidas, seja através do abatimento de parte da dívida ou através da mudança do indexador de correção dos saldos devedores, não como uma benesse da União, mas por uma questão de justiça entre a União e estados.

1.2 RESUMO

No Capítulo II, apresentaremos um breve histórico da crise de financiamento dos estados e as soluções encontradas ao longo do tempo com os sucessivos refinanciamentos proporcionados pela União, detalhando suas características.

No Capítulo III, apresenta-se os dados da renegociação da dívida estadual do Rio Grande do Sul sob o amparo da lei nº 9.496/97 e PROES.

No Capítulo IV, apresenta-se os dados da participação da dívida renegociada no âmbito da lei nº 9.496/97 e PROES na dívida total do estado no período de 2010 a 2013..

No capítulo V, descreve-se o refinanciamento e assunção das dívidas estaduais pela União.

No Capítulo VI, apresenta-se uma análise sobre a natureza das relações entre os entes federativos na Constituição brasileira e mostrando que suas relações não podem ser regidas pela lógica privada e, sobretudo, capitalista, baseada na equação risco-lucro, sem qualquer temperamento.

No Capítulo VII, descreve-se as motivações para a pressão dos estados pela repactuação das condições contratuais da dívida no âmbito da Lei nº 9496/97 e PROES que resultaram na apresentação do Projeto de Lei Complementar – PLC 238.

No Capítulo VIII apresenta-se um exame do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado pelo Estado do Rio Grande do Sul e União Federal no âmbito da lei 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES.

No Capítulo IX, apresenta-se as conclusões para justificar a necessidade de adequação das condições contratuais das dívidas sob o amparo da Lei nº 9496/97 e PROES para o Estado do Rio Grande do Sul.

2. HISTÓRICO DA CRISE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS

A Dívida Mobiliária dos estados originou-se de sucessivos déficits fiscais ocorridos entre as décadas de 1970 até meados dos anos 1990. A existência de déficits primários determinou que os administradores buscassem recursos em outras fontes para reduzir os déficits orçamentários. Ou seja, o

endividamento público serviu para o financiamento dos desequilíbrios fiscais que alcançou seu limite na década de 1990.

Já em 1987, a União promove medidas visando o equacionamento da insuficiência de recursos dos estados e municípios, realizando, em caráter extraordinário, operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional. Essas operações eram realizadas por meio do Banco do Brasil, mediante suprimento adiantado pelo Banco Central.

Essas ações foram autorizadas pela Lei nº 7.614, de julho de 1987, com intuito de atender ao refinanciamento de principal, encargos e moratórios das dívidas vincendas ao final daquele ano e para suprir recursos visando ao financiamento total ou parcial do déficit relativo a despesas correntes de exercícios anteriores até 1987. Tais medidas eram condicionadas à aprovação pelo Ministro da Fazenda e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de planos de saneamento financeiro apresentados pelos estados e municípios, por intermédio do Tesouro Nacional. Além disso, os estados e municípios davam como garantia as próprias receitas constitucionalmente asseguradas a eles.

Em 1989, a União novamente refinancia dívidas de responsabilidade dos estados, do distrito Federal e municípios, só que agora para atender à dívida externa. Dessa forma, por intermédio da Lei nº 7.976/89, a União estabelece o refinanciamento de dívidas, com a finalidade de que sejam honrados os compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo contratadas pelos governos subnacionais e locais, que eram garantidos pela União. O refinanciamento das dívidas deu-se em prestações semestrais

durante um período de vinte anos, e os contratos eram firmados com o Banco do Brasil, na qualidade de agente financeiro do Tesouro Nacional.

Nos anos 1990, foram realizados outros dois importantes programas de reestruturação de dívidas externas do setor público, os quais, em grande parte, se destinaram à quitação de parcelas vencidas da dívida. O primeiro deles, denominado Clube de Paris, refinanciou e consolidou diversas dívidas em moedas estrangeiras, como parte do acordo entre o governo federal e os membros credores integrantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), com base nos parâmetros fixados na Ata de Entendimento firmada com o Clube de Paris. Já o segundo, chamado Programa de Refinanciamento da Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), também conhecido como “1992 *Financing Plan*”, refinanciou parcelas em atraso e vincendas de operações de créditos de médio e longo prazo, contraídas junto a credores privados estrangeiros, e resultou na emissão de sete tipos de bônus federais no ano de 1994.

Em meados de 1993, entra em vigor a Lei nº 8.727/93, estabelecendo diretrizes para a consolidação e o reescalonamento de dívidas da administração direta e indireta dos governos subnacionais e locais pela União. O Programa de Saneamento do Setor Público, trazido pela Lei nº 8.727/93, foi um marco importante no processo de reestruturação das dívidas estaduais, pois permitiu à União refinar antigas operações de crédito interno junto a órgãos e entidades federais, de responsabilidade das administrações direta e indireta dos estados e municípios, proporcionando o alongamento do prazo de pagamento para 20 anos e, principalmente, a retomada dos pagamentos das obrigações estaduais suspensas.

Desde então, os processos de controle foram intensificados, não só porque desde este momento, fica proibida a concessão de financiamentos e garantias de qualquer espécie aos governos subnacionais e locais em caso de inadimplência, mas também porque o Tesouro passa a ter o poder de executar as receitas próprias constitucionais dos estados, Distrito Federal e municípios, conforme artigos 155, 156, 157, 158 e 159, I, a e b , e II da Constituição Federal e art 3º da Lei nº 8.727/93, em caso de inadimplência que persista por mais de dez dias.

Outro marco importante preconizador do processo de ajuste das finanças estaduais é a Resolução nº 11 do Senado Federal, de 31 de janeiro de 1994. Esta fixou o percentual de 11% como limite de comprometimento da Receita Líquida Real dos estados com o pagamento das prestações mensais dos refinanciamentos promovidos pela União, dentre eles as dívidas consolidadas no âmbito da Lei nº 8.727/93, possibilitando o refinanciamento das parcelas que excedessem esse percentual por mais dez anos. Fixou, ainda, limites para operações de crédito, dispêndio com serviços da dívida e para operações de antecipação de receitas orçamentárias (AROs).

No entanto, com o advento do novo plano macroeconômico estabelecido pelo governo central em 1994, denominado Plano Real, os estados depararam-se com novas dificuldades financeiras.

Com a elevação da taxa de juros e o controle inflacionário, os estados passaram a enfrentar dois problemas centrais: o custo da dívida mobiliária torna-se insustentável, obrigando os entes a emitir novos títulos, rolando, assim, os encargos vincendos. Segundo, não há mais ganho com o *float*

inflacionário, e as receitas não crescem satisfatoriamente para fazer frente às despesas, principalmente aquelas decorrentes de aumentos concedidos nos anos precedentes ao plano Real, quando ainda havia expectativa de perpetuação da inflação, o que acaba por afetar sobremaneira os resultados primários dos estados.

Neste contexto, é editada a Resolução nº 162/1995 do Conselho Monetário Nacional. O programa é um marco no relacionamento entre as esferas de governo, porque, pela primeira vez, associou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial. Com base nas premissas estabelecidas pela Resolução nº 162/1995 do Conselho Monetário Nacional - CMN, foi promulgada a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, instituindo o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

Este programa tinha por meta gerar equilíbrio orçamentário nas unidades da federação, bem como implementar ações que promovessem o equacionamento da insuficiência de recursos. Com vista nisto, foram criadas linhas de crédito pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), destinadas à quitação de dívidas vencidas em 30 de novembro de 1995, ao custeio de programas de redução de despesas com pessoal e à transformação de Operações por Antecipação de Receita (ARO), junto ao sistema financeiro, em dívida fundada.

Assim, surge um projeto de implementação de medidas que visa não só alongar as dívidas estaduais, mas também busca eliminar a instabilidade fiscal e financeira, a fim de combater a origem do problema, e não só os efeitos.

A União e os estados mantiveram negociações durante o ano de 1996, com a finalidade de reestruturar as dívidas desses últimos, sendo estabelecidas algumas diretrizes na reunião da Câmara de Política Econômica, consubstanciadas na Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996, e nos protocolos de acordo firmados entre os governos federal e estaduais.

Já no início de 1997, percebendo a necessidade de tempo necessária para implementação desses acordos, que envolviam a aquisição de recursos no sistema financeiro, a formalização dos contratos de refinanciamento e a assunção de dívidas pelo Tesouro Nacional, foi proposto o voto nº 9/97, para que a CAIXA fosse autorizada a prorrogar os vencimentos das prestações de principal e encargos de empréstimos concedidos, ao amparo do voto nº 162/95, e a adquirir créditos detidos pelo sistema bancário juntos aos estados que tinham negociado sua dívida com o Governo Federal e a aumentar os desembolsos deste programa em mais R\$ 4 bilhões, em razão da ampliação dos encargos.

Em face disso, o Conselho Monetário Nacional (CMN) autoriza a Caixa Econômica Federal, por meio da Resolução nº 2.366/97, a adquirir créditos junto ao Sistema Financeiro Nacional, ao amparo do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, e de acordo com as Resoluções nº 2.008/93 e nº 2.237/96, a promover ajustes nos limites do contingenciamento do crédito do setor público.

As aquisições de crédito foram viabilizadas, principalmente pelo estabelecimento das seguintes condições: em relação à dívida fundada, a atualização dos saldos devedores, após o vencimento original das parcelas, foi

limitada à taxa SELIC, e, em relação às Operações por Antecipação de Receita (ARO), a apuração dos respectivos saldos devedores foi feita tendo como limite a aplicação das taxas oferecidas pela caixa para operações da linha III do Voto nº 162/95, a partir da data em que esta ficou disponível para o mercado.

Mediante a adoção de tais condições aos credores que aceitaram acordar com a CAIXA, houve um avanço considerável no sentido de reduzir o custo das dívidas estaduais, gerando-se, sem dúvida nenhuma, grande impacto no estoque da dívida pública consolidada.

Durante o ano de 1997, a medida provisória nº 1560/96 foi reeditada mês a mês, até a aprovação pelo Congresso Nacional, até a aprovação pelo Congresso Nacional, em setembro, quando seu texto foi publicado pela Lei nº 9.496/97. Essa lei estabelecia critérios para a consolidação, o refinanciamento e a assunção, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que ela especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.

Eram abrangidos pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no âmbito dessa lei, a assunção da dívida pública mobiliária dos governos subnacionais, incluindo-se, aí, as obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, a assunção das dívidas de natureza contratual, inclusive as dívidas junto à CAIXA, e o refinanciamento das obrigações especificadas acima que a União passa a ser credor.

Houve a possibilidade de encontro de contas, permitindo aos estados a realização de abatimento no valor refinanciado em troca de eventuais créditos contra a União, como por exemplo, os créditos decorrentes de atualização monetária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), aplicados sobre a

exportação de produtos. Igualmente, foi concedida aos estados um subsídio em forma de abatimento do saldo devedor da dívida refinanciada, na ordem de 20% do valor assumido pela União, os quais foram tratados como custo da operação.

As dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº 9.496/97 tiveram encargos fixados na ordem de 6% a 7,5%, acrescidos de um componente de variação monetária medido pelo IGP-DI. O prazo de vencimento da dívida proposto foi 30 anos, e as parcelas mensais seriam calculadas com base na Tabela PRICE. Foi instituído, também, percentual entre 11,5% a 15% da Receita Líquida Real (RLR) como limite de comprometimento com o pagamento de parcelas das dívidas classificadas como intralimite. Este mecanismo visou impedir o alto comprometimento dos orçamentos estaduais com o pagamento dos serviços da dívida, dando maior espaço fiscal aos entes.

Compunham o grupo das dívidas estaduais classificadas como intralimite todas aquelas objeto de reestruturação e refinanciamento pelo governo federal nos anos anteriores. O pagamento dos serviços adotaria a seguinte ordem de preferência: dívidas financiadas com base na Lei nº 7.976/89; dívidas externas contraídas até 30 de setembro de 1991, débitos com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), existentes até 1º de setembro de 1991, dívidas parceladas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), cuja formalização tenha ocorrido até 31 de março de 1996; Dívidas de Médio e Longo Prazo (DMLP); dívidas financiadas ao amparo da Lei nº 8.727/93; e, por último, as dívidas com base na Lei nº 9.496/97.

O valor das parcelas da Lei nº 9.496/97 que excedessem ao limite de comprometimento da RLR, estabelecido individualmente para cada ente, seria acumulado em uma conta chamada Resíduo, sobre a qual incidiriam os mesmos encargos do contrato original. Seu saldo somente seria amortizado no momento em que as prestações globais intralimite fossem inferiores ao referido percentual, onde o valor restante seria utilizado para abater seu saldo, ou, ainda, após o decorrer do prazo de 30 anos do contrato. Neste caso, o programa previu a possibilidade de refinanciamento do eventual saldo na conta Resíduo por mais 10 anos a contar do término do contrato original, sendo mantidas as demais condições contratuais. Mecanismo similar a este fora definido anteriormente para a dívida refinanciada ao amparo da Lei nº 8.727/93, cujas parcelas estavam limitadas ao percentual de 11% da RLR, e o eventual resíduo gerado poderia ser refinanciado por mais 10 anos.

Em contrapartida, os estados comprometeram-se com algumas metas estabelecidas pela Lei nº 9.496/97 e pelo Programa de Ajuste Fiscal. Os entes estavam também impedidos de emitir dívida mobiliária ou contratar novas dívidas, enquanto a dívida financeira estadual não fosse inferior à Receita Líquida Real (RLR) anual. O descumprimento tanto das metas de endividamento quanto das demais metas fiscais do programa implicariam penalização em forma de substituição dos encargos do contrato e elevação do limite de comprometimento da RLR.

As metas fiscais instituídas no programa eram relativas ao resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras; à limitação de gastos com funcionalismo público; à arrecadação de receitas próprias; à privatização, à permissão ou à concessão de serviços e de

reforma administrativa e patrimonial; às despesas de investimentos; e à receita líquida real.

A União ainda viria incluir, no pacote de ajuste fiscal dos estados e de renegociação das dívidas estaduais, um programa de reestruturação do sistema de bancos públicos estaduais, instituído pela Medida Provisória nº 2.192-70 em 2001 e denominado PROES – Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na atividade Financeira Bancária, cuja meta era incentivar a retirada dos estados da atividade financeira, de modo a reduzir a influência destes agentes na execução monetária e obter condições mais favoráveis ao controle das necessidades de financiamento. Nos casos em que houve anuência dos entes para extinção das instituições financeiras objeto do programa, os saldos devedores dos financiamentos concedidos poderiam ser integrados ao saldo devedor do contrato de refinanciamento de que trata a Lei nº 9.496/97 e serem tratados como intralimite.

Decorridos mais de 17 anos da implementação do Programa de Ajuste Fiscal, verifica-se que muitos estados foram bem-sucedidos no atingimento das metas e na melhora de seus indicadores de dívida, enquanto cinco estados, incluindo o Estado do Rio Grande do Sul, apesar de cumprirem consecutivamente as metas estabelecidas no programa, de terem ficado impedidos de emitir dívida mobiliária e contratar novas dívidas por vários anos, não lograram o mesmo ajuste em termos de endividamento, em função das receitas estaduais não crescerem suficientemente e da atualização monetária do estoque da dívida de que trata a Lei nº 9.496/97 ter atingido valores elevados.

3 A DÍVIDA RENEGOCIADA SOB O AMPARO DA LEI Nº 9.496/97 E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES PELO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL

Em 20 de setembro de 1996, o governo do Estado do Rio Grande do Sul e o Governo Federal assinaram um protocolo de acordo para o refinanciamento da dívida mobiliária do Estado e da dívida do Estado junto à Caixa Econômica Federal. Logo após, em 15 de abril de 1998, o Estado do Rio Grande do Sul e a União firmaram o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 014/98/STN/COAFI), ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Resolução nº 104/96, do Senado Federal.

Por este contrato e os instrumentos próprios, a União assumiu a totalidade da dívida mobiliária estadual e os contratos do Estado junto à Caixa Econômica Federal, no valor total de R\$ 9,427 bilhões. As dívidas do Estado assumidas pela União foram refinanciadas ao Estado nas condições previstas no Contrato. A União assumiu o valor de R\$ 1,644 bilhão como subsídio inicial na assinatura do Contrato, restando ao Estado como parcela refinanciável o valor total de R\$ 7,782 bilhões. Deste, R\$ 650 milhões correspondeu a parcela amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica. A eficácia do contrato somente ocorreu em 16 de novembro de 1998, ocasião em que foram recalculados os valores das dívidas refinanciadas, conforme a Tabela 3.1.

TABELA 3.1 – DÍVIDAS REFINANCIADAS PELA LEI 9.496/97

	POSIÇÃO 15/04/1998	POSIÇÃO 16/11/1998
1- TÍTULOS		
MOBILIÁRIA	8.761,5	9.824,7
REFINANCIAMENTO	7.157,0	7.278,7
SUBSÍDIO	1.604,5	2.546,0
2 - CONTRATOS		
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	665,8	754,9
REFINANCIAMENTO	625,4	650,6
SUBSÍDIO	40,4	104,3
3- CONTA GRÁFICA	650,0	677,4
4 – TOTAL		
TÍTULOS E CONTRATOS	9.427,3	10.579,6
REFINANCIAMENTO	7.782,4	7.929,3
SUBSÍDIO	1.644,9	2.650,3

Pelas condições estipuladas, o Estado deveria pagar o refinanciamento em 30 anos com 360 prestações mensais e consecutivas, calculadas com base na Tabela Price, sendo observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 de 13% da Receita Líquida Real do Estado. O valor de cada prestação que excedesse o limite de dispêndio deveria ser acumulado para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada fosse inferior ao referido limite. Eventual saldo devedor residual em decorrência da aplicação do limite de dispêndio, existente ao final das 360 prestações mensais, poderia ser refinanciado em até 120 parcelas mensais e consecutivas, com incidência dos mesmos encargos financeiros do refinanciamento inicial. O valor das parcelas mensais não poderá ser inferior à 360ª parcela do refinanciamento inicial.

Os encargos financeiros estipulados foram: (I) atualização monetária pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas; e (II) juros nominais de 6% ao ano, ambos calculados sobre o saldo devedor existente.

Posteriormente, em dezembro de 1998, houve a adesão por parte do Estado ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, que promoveu o saneamento do sistema financeiro estadual e a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento, e resultou na incorporação adicional de dívida de R\$ 2,556 bilhões.

A evolução do estoque consolidado da dívida da Lei 9.496/97 e do PROES, a evolução das participações intralimite e extralimite, além do montante do resíduo e da participação percentual do resíduo sobre o total estão mostrados na Tabela 3.2.

Ao final de 2013, o estoque da dívida atingiu o total de 45,2 milhões de reais e o percentual do resíduo sobre o total da dívida alcançou 48%. A parte específica da dívida do PROES que se destinou à época ao saneamento financeiro do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL, passou a ser destacada como dívida extralimite a partir de 2000, consoante cláusula contratual, em virtude do Estado optar pela manutenção da instituição como estatal.

TABELA 3.2 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DA DÍVIDA DA LEI 9.496/97 E PROES – RS - 1998-2013

R\$ 1,00

ANO	INTRALIMITE	EXTRALIMITE	RESÍDUO	TOTAL	RESÍDUO/TOTAL
1998	9.244.197.901	-	322.058.765	9.566.256.666	3%
1999	10.907.777.423	-	873.261.287	11.781.038.711	7%
2000	11.426.071.492	891.922.791	1.098.681.684	13.416.675.967	8%
2001	12.498.381.873	975.627.682	1.735.715.843	15.209.725.398	11%
2002	15.128.053.742	1.188.843.232	2.785.197.980	19.102.094.954	15%
2003	16.102.045.519	1.265.319.095	3.842.412.341	21.209.776.955	18%
2004	17.562.222.626	1.380.061.658	5.216.711.406	24.158.995.691	22%
2005	17.948.390.200	1.410.717.827	6.434.019.866	25.793.127.894	25%
2006	18.475.073.565	1.453.774.132	7.746.866.498	27.675.714.196	28%
2007	19.246.845.229	1.514.503.615	9.280.004.839	30.041.353.684	31%
2008	20.847.210.584	1.570.897.061	11.485.284.579	33.903.392.224	34%
2009	19.900.643.102	1.499.570.489	12.359.312.810	33.759.526.401	37%
2010	21.361.295.358	794.811.745	14.884.369.202	37.040.476.306	40%
2011	21.789.851.148	810.757.463	16.822.820.596	39.423.429.207	43%
2012	22.496.329.989	837.044.149	19.285.208.609	42.618.582.748	45%
2013	22.759.242.111	846.826.592	21.624.774.948	45.230.843.651	48%

Como se pode observar, a conta resíduo teve crescimento sistemático ao longo dos anos. Isto decorreu porque, até meados de 2013, o valor calculado das prestações intralimite persistiu superior aos 13% da RLR, resultando a diferença em novas incorporações a esta conta. Além disso, o próprio saldo do resíduo sofre correção monetária pelo IGP-DI e capitalização de juros de 6% ao ano. Estima-se que o saldo do resíduo ao final de 2013 tenha sido composto por 27% de incorporações de parcelas não pagas – amortização e juros excedentes a 13% da RLR – enquanto a atualização monetária e os juros incidentes sobre o próprio resíduo representem 73%.

Os pagamentos intralimite mensais da dívida da Lei 9.496/97 em 2013, totalizaram o valor de R\$ 2,304 bilhões, enquanto as prestações calculadas atingiram um total de R\$ 2,305 bilhões, entre juros e amortização, como indica a última coluna da Tabela 3.3. Em decorrência que o total dos pagamentos

intralimite mensais efetuados no ano não foram suficientes para cobrir o total das prestações, mais os seus encargos de diferimento. A diferença de R\$ 22,3 milhões, demonstrada na sexta linha da última coluna, foi levada para a conta resíduo.

TABELA 3.3 – PRESTAÇÃO, DIFERIMENTO E PAGAMENTOS INTRALIMITE DA DÍVIDA DA LEI 9.496/97

R\$ mil

	PRESTAÇÃO CALCULADA			ENCARGOS DIFERIMENTO DA PRESTAÇÃO	PAGAMENTO LIMITE	TRANSFERÊNCIA. PARA RESÍDUO (F)=(C+D-E)
	JUROS	AMORTIZAÇÃO	TOTAL			
	(A)	(B)	(C)			
JAN	113.224	75.305	188.529	2.051	181.123	9.457
FEV	113.197	75.916	189.113	1.425	184.447	6.091
MAR	113.043	76.448	189.491	1.281	185.243	5.529
ABR	113.010	77.068	190.079	1.472	187.528	4.023
MAI	112.557	77.407	189.965	778	186.622	4.121
JUN	112.529	78.043	190.573	1.494	190.792	1.274
JUL	112.991	79.030	192.021	2.315	193.005	1.332
AGO	112.754	79.536	192.290	1.152	194.860	-1.418
SET	112.873	80.301	193.174	1.769	197.320	-2.377
OUT	114.001	81.800	195.802	3.501	199.300	3
NOV	114.308	82.727	197.035	2.119	197.781	1.373
DEZ	114.213	83.374	197.587	1.461	206.172	-7.124
TOTAL	1.358.703	946.956	2.305.659	20.818	2.304.193	22.284

Obs: Os encargos de diferimento resultam da postergação do pagamento do dia 1º para o último dia de cada mês.

Cabe destacar que, em agosto de 2013, aconteceu um importante ponto de inflexão no esquema de pagamentos da dívida da Lei 9.496/97. Conforme a Tabela 3.3, neste mês, pela primeira vez não houve transferência de valores para o resíduo, uma vez que o pagamento efetuado pelo limite de 13% da RLR passou a superar o valor da prestação (acrescida dos encargos de diferimento). Dessa forma, o valor excedente, indicado por valor negativo na coluna Transferência para Resíduo, iniciou o pagamento de uma parcela, neste valor, do saldo do resíduo. Este acontecimento representa um marco no pagamento da dívida sob o amparo da Lei 9.496/97, pois indica que a receita

estadual obteve um crescimento acumulado que tornou o limite de 13% da RLR suficiente para o pagamento integral da prestação calculada. Dessa forma, a persistir ou crescer o nível da receita, o excedente no pagamento seguirá aumentando, tornando possível o abatimento de parcelas crescente do saldo residual.

Pela Tabela 3.4, pode-se acompanhar mudanças no perfil do serviço da dívida da Lei 9.496/97, ao longo dos últimos sete anos. As transferências para a conta resíduo apresentaram queda gradativa ao longo dos anos, por consequência dos pagamentos das prestações efetuadas pelo limite de 13% da RLR se aproximarem dos valores das prestações calculadas. Tais transferências caíram para R\$ 22,3 milhões em 2013, como já verificado na Tabela 3.3, e apresentam tendência de que sejam negativas a partir de 2014, indicando abatimento líquido do resíduo. A existência de juros capitalizados da PMT – parcela de juros da prestação total calculada excedente ao pagamento efetivo da prestação limite, e levados para a conta resíduo – que eram consideráveis no início do programa, foram declinando através dos anos, e deixaram de ocorrer a partir de 2009. A linha Juros do Resíduo Capitalizados, no entanto, apresenta valores crescentes, o que reflete o aumento ao longo do tempo do saldo da própria conta resíduo e sua capitalização composta ao juro de 6% ao ano.

Pela abordagem do Programa de Ajuste Fiscal firmado com a Secretaria do Tesouro Nacional, que faz a apropriação dos juros sobre o saldo total, e inclui o juro do saldo do resíduo, não ocorre amortização líquida da dívida enquanto houver acúmulo líquido de resíduo. Por este critério, o Estado ainda está pagando apenas juros, e as projeções indicam que somente a partir da

metade do ano de 2014 é que começará a amortizar o saldo devedor. De acordo com este critério, desde 1998 o Estado teve somente amortizações líquidas anuais negativas, e em 2013, esta amortização líquida negativa foi de cerca de R\$ 297 milhões, como indicado na última linha da Tabela 3.4.

TABELA 3.4- CORREÇÃO MONETÁRIA, JUROS E AMORTIZAÇÃO LÍQUIDA DA DÍVIDA DA LEI 9.496/97

R\$ mil

	CORREÇÃO MONETÁRIA PRINCIPAL	SALDO PRINCIPAL	CORREÇÃO MONETÁRIA RESÍDUO	JUROS S/ SALDO RESÍDUO	SALDO RESÍDUO	AMORTIZAÇÃO LÍQUIDA	SALDO DEVEDOR TOTAL
JAN/13	148.476	22.569.501	127.270	96.985	19.421.947	-31.137	41.991.449
FEV/13	69.965	22.563.551	60.499	97.834	19.683.344	-28.010	42.246.895
MAR/13	45.127	22.532.230	39.362	98.577	19.826.812	-27.659	42.359.042
ABR/13	69.850	22.525.011	61.466	99.397	19.991.698	-26.352	42.516.709
MAI/13	-13.515	22.434.089	-11.995	99.881	20.083.705	-26.594	42.517.794
JUN/13	71.789	22.427.835	64.275	100.701	20.249.945	-23.932	42.677.780
JUL/13	170.452	22.519.257	153.915	101.988	20.507.180	-24.290	43.026.437
AGO/13	31.527	22.471.248	28.717	102.665	20.637.144	-21.710	43.108.391
SET/13	103.368	22.494.314	94.966	103.638	20.833.371	-20.960	43.327.685
OUT/13	305.923	22.718.436	283.411	105.549	21.222.291	-23.752	43.940.727
NOV/13	143.126	22.778.835	133.741	106.740	21.464.188	-25.386	44.243.023
DEZ/13	63.781	22.759.242	60.106	107.605	21.624.775	-17.108	44.384.017
TOTAL	1.209.868		1.095.732	1.221.561		-296.889	

Obs: Não inclui o PROES extralimite.

A Tabela 3.4 mostra a correção monetária aplicada sobre o saldo principal e sobre o saldo do resíduo, e também os juros sobre o saldo do resíduo da dívida do Estado da Lei 9.496/97 e do PROES intralimite, durante os meses de 2013. A correção monetária atingiu R\$ 1,2 bilhão sobre o saldo principal, e R\$ 1,1 bilhão sobre o saldo do resíduo, totalizando R\$ 2,3 bilhões. Os juros do resíduo, incorporados ao seu saldo, foi de R\$ 1,2 bilhão. A

amortização líquida, de acordo com a abordagem do Programa de Ajuste Fiscal, deve corresponder à parcela de amortização da prestação calculada, menos as transferências para resíduo e menos os juros sobre o saldo do resíduo. No acumulado do ano, a amortização líquida foi negativa de R\$ 297 milhões.

Pode-se afirmar que os principais fatores explicativos do crescimento nominal do estoque da dívida da Lei 9.496/97 e do PROES ao longo dos anos, desde a sua constituição, tem sido: a) a atualização monetária, que ocorre com base no IGP-DI mensal, incidente sobre o saldo devedor, e b) as incorporações ao resíduo de parcelas da prestação calculada excedente ao valor da prestação praticada pelo limite de 13% da Receita Líquida Real, e c) os juros capitalizados decorrentes da aplicação de juros sobre o saldo do resíduo, por sua vez composto também por juros de períodos anteriores.

Da mesma forma, podemos incluir entre os fatores explicativos para o crescimento da dívida da Lei 9.496/97 e do PROES, o crescimento insuficiente da Receita Líquida Real. Nos últimos 12 anos a Receita Líquida Real apresentou um crescimento médio anual deflacionado pelo IGP-DI de apenas 2,6%, o que não permitiu uma expansão mais acelerada do limitador de pagamento, e restringiu as parcelas efetuadas a um valor insuficiente para o pagamento integral de juros e amortização em cada parcela calculada pelo sistema Price.

4 A PARTICIPAÇÃO DA DÍVIDA RENEGOCIADA NO ÂMBITO DA LEI Nº 9.496/97 E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES NA DÍVIDA TOTAL DO ESTADO

A dívida fundada da administração direta do Estado do Rio Grande do Sul, apurada em dezembro de 2013, apresentou um estoque de R\$ 50.447.787.008,29. Deste total, R\$ 46.906.313.702,98 referem-se à dívida interna, e R\$ 3.541.473.305,31 referem-se à dívida externa. Para ilustrar, a tabela 4.1 apresenta as principais dívidas do estado, seus saldos devedores e sua participação no total, na posição final dos últimos quatro exercícios financeiros.

TABELA 4.1 – SALDO DAS PRINCIPAIS DÍVIDAS FUNDADAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO – 2010-2013

R\$ 1,00

DISCRIMINAÇÃO	2010	%	2011	%	2012	%	2013	
LEI 9496/97 E PROES	37.040.476.306	91,2	39.423.429.207	91,2	42.618.582.748	90,3	45.230.843.651	89,7
LEI 9496/97 PRINCIPAL	16.985.782.018	41,8	17.326.555.136	40,1	17.888.323.296	37,9	18.097.382.153	35,9
LEI 9496/97 RESÍDUO	14.884.369.202	36,6	16.822.820.596	38,9	19.285.208.609	40,9	21.624.774.948	42,9
PROES INTRALIMITE	4.375.513.340	10,8	4.463.296.012	10,3	4.608.006.693	9,8	4.661.859.958	9,2
PROES EXTRALIMITE	794.811.745	2,0	810.757.463	1,9	837.044.149	1,8	846.826.592	1,7
LEI 8727/93	1.081.117.353	2,7	838.719.754	1,9	580.909.254	1,2	341.261.459	0,7
DMLP	92.576.155	0,2	95.437.535	0,2	96.928.124	0,2	105.940.664	0,2
CAIXA ECONÔMICA	22.919.838	0,1	21.799.736	0,1	19.590.213	0,0	17.569.504	0,0
BNDÉS	5.121.451	0,0	240.870.600	0,6	562.735.860	1,2	788.285.841	1,6
BANCO DO BRASIL	-	0,0	-	0,0	300.000.000	0,6	300.000.000	0,6
INSS - DÉBITOS	92.488.029	0,2	94.690.565	0,2	74.981.158	0,2	102.241.910	0,2
DÍVIDA GOVERNO FEDERAL	38.334.699.132	94,3	40.714.947.398	94,2	44.253.727.356	93,8	46.886.143.029	92,9
OUTRAS DÍVIDAS	17.892.932	0,0	18.928.862	0,0	20.170.674	0,0	20.170.674	0,0
TOTAL DÍVIDA INTERNA	38.352.592.064	94,4	40.733.876.260	94,2	44.273.898.030	93,8	46.906.313.703	93,0
BANCO MUNDIAL-BIRD	1.917.411.579	4,7	2.125.004.944	4,9	2.307.352.276	4,9	2.716.932.526	5,4
BANCO INTERAMERICANO-BID	272.186.378	0,7	269.058.329	0,6	521.394.642	1,1	766.561.658	1,5
JAPAN BANK INTL COOP-JBIC	93.153.391	0,2	94.684.236	0,2	76.987.240	0,2	57.979.121	0,1
TOTAL DÍVIDA EXTERNA	2.282.751.347	5,6	2.488.747.509	5,8	2.905.734.159	6,2	3.541.473.305	7,0
TOTAL GERAL DA DÍVIDA	40.635.343.410	100,0	43.222.623.769	100,0	47.179.632.189	100,0	50.447.787.008	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO.

As dívidas renegociadas no âmbito da Lei nº 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES representam cerca de 90% da dívida total do Estado do Rio Grande do Sul.

5 A ASSUNÇÃO DAS DÍVIDAS PELA UNIÃO

A União assumiu um total de R\$ 105 bilhões de dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios com a renegociação das dívidas no âmbito da Lei nº 9.496/97 e um total de R\$ 61,9 bilhões para atender o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES.

A dívida formada por contratos era corrigida, em grande parte, pelo custo de captação da CAIXA, que era o maior credor dessa modalidade de dívida, além da incidência de juros. Boa parte da dívida mobiliária era corrigida pela taxa SELIC.

A transferência da administração da dívida, ocorrida por refinanciamento e assunção, possibilitou a revisão dos custos dos títulos e contratos estaduais, e uma diminuição dos encargos na rolagem da dívida, ou seja, à medida que os títulos e contratos iam vencendo, após a assunção, passaram a ser financiados a custo de captação da Dívida Pública Mobiliária Federal interna - DPMFi, a níveis inferiores.

A troca da dívida mobiliária dos estados, em parte, gerou um custo adicional para União, pois tendo em vista a necessidade de liquidez imediata dos credores, mas como as Letras Financeiras do Tesouro (LFT-A) emitidas

pelo Tesouro aos credores possuíam prazo de até 15 anos, o BACEN intermediou a operação encarteirando-as, e em troca emitiu LBC com prazos mais curtos para os credores. Para efetivação desta troca, o BACEN solicitou ao Tesouro um prêmio de acréscimo de 0,0245% ao mês sobre a taxa SELIC, remunerada pelo título.

A tabela 5.1 mostra a Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi desde 1995 até 2008. Podemos verificar o acréscimo da dívida em LFT, remuneradas pela SELIC, nos anos de 1997 e 1998 e o acréscimo de títulos do Banco Central em 1998.

Tabela 5.1 - Dívida Pública Federal - Interna e Externa - Em poder do Público - 1995 a 2008

Ano	LTN	LFT	NTN - C	NTN - D	NTN - B	NTN - F	Divida Securitized	TDA	Demais	em R\$ milhões	
										Títulos Banco Central	Total (A)
1995	19.535	18.417	333	3.919	-	-	-	-	16.935	49.345	106.484
1996	48.077	0	9	12.443	-	-	60.528	2.470	23.561	83.105	230.193
1997	64.755	63.592	-	24.187	-	-	15.284	2.495	56.731	65.238	292.282
1998	5.438	157171	-	24.187	-	-	24.517	3.060	53.671	104.709	372.753
1999	38.118	204.223	831	27.346	-	-	29684	3.154	125.107	63.019	491.481
2000	79.190	265.699	7.022	15.000	-	-	25.512	2551	96.716	83.914	575.605
2001	48.791	321.734	23.478	38.05	-	-	16,044	2.276	47.512	126.198	624.085
2002	13.596	372.418	46.578	49.820	9.646	-	15.406	2.005	46.597	67.125	623.191
2003	91.055	433.180	60.591	30.026	17.498	430	19.880	1.933	46.175	30.659	731.426
2004	159.960	457.757	77.072	11.715	25.432	2.776	25.448	2.411	34.110	13.584	810.264
2005	263.436	504.653	65.380	5.151	72.021	10.173	18.084	3.448	30.501	6.815	979.662
2006	346.984	412.034	65.650	1.307	167.226	48.054	19.095	4.213	28.931	-	1.093.495
2007	325.149	409.024	66.225	1.097	242.268	131.824	20.777	4.859	23.648	-	1.224.871
2008	239.143	453.131	59.117	-	298.888	168.021	15.089	4.743	26.690	-	1.264.823

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Codiv)

Posteriormente, o Tesouro Nacional procurou substituir títulos indexados à SELIC por títulos com rentabilidade prefixada., aumentou também a parcela atrelada a índices de .preços.

6 NATUREZA DAS RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Exmo. Roberto Barroso, ao julgar tutela antecipada ação originária nº 2.178 do Espírito Santo, traz um arcabouço jurídico sobre as relações entre os entes federativos com base na Constituição Federal brasileira.

O Brasil é uma República Federativa e sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CF/88, arts. 1º e 18). No plano externo, o Estado federal se apresenta como uma unidade soberana, um sujeito de direito internacional. No plano interno, contudo, a autoridade estatal é exercida por várias entidades políticas que, sendo autônomas entre si, não se subordinam formalmente umas às outras, mas se submetem apenas à supremacia da Constituição. Embora coexistam diversas ordens jurídicas parciais – central (União) e periféricas (Estados membros, Distrito Federal e Municípios) – a unidade do ordenamento estatal é assegurada pela Carta Federal, responsável por demarcar os espaços legítimos de atuação de cada ente.

União e Estados são pessoas jurídicas de direito público. Sujeitam-se, assim, nas suas relações jurídicas em geral – e especialmente nas suas relações recíprocas – ao regime jurídico de direito público. Embora a *summa divisio* entre direito público e direito privado já não conserve a mesma rigidez de outros tempos, é fora de dúvida que cada um desses ramos dá origem a um regime jurídico próprio, com determinadas características básicas. De fato, no regime jurídico de direito privado desfrutam de proeminência a autonomia da

vontade e a livre iniciativa, com seus consectários naturais: propriedade privada, livre concorrência, liberdade de lucro e liberdade de contratar. Já no regime jurídico de direito público, ao lado dos princípios da soberania e da legalidade (juridicidade), avulta, também, a supremacia do interesse público.

O princípio da supremacia do interesse público atravessa uma quadra doutrinariamente convulsionada, sobretudo quando aplicado às relações entre o Poder Público e os particulares. Nada obstante isso, ninguém ousaria sustentar que nas relações entre entes públicos de uma Federação possam prevalecer os propósitos privatísticos de lucro e maximização de ganhos, sem qualquer tipo de filtro constitucional. Legítimos como possam ser, assim os lucros como os ganhos não de estar sujeitos às ideias de lealdade federativa, equidade e cooperação.

Em rigor, nem mesmo o direito privado se inspira, nos dias de hoje, pelas doutrinas individualistas e voluntaristas que assinalaram a elaboração do Código Civil napoleônico (1804) e se projetaram no Código Civil brasileiro de 1916. Sob o impacto da constitucionalização do Direito, que marcou o quarto final do século XX, não só a função social da propriedade e da empresa, como também o princípio da solidariedade, passaram a nortear a interpretação das leis e dos negócios jurídicos.

No âmbito da Federação brasileira, União e Estados relacionam-se entre si tendo por objetivo a realização dos fins constitucionais da República, inspirados pelo melhor atendimento possível do interesse público. Suas relações não podem ser regidas pela lógica privada e, sobretudo, capitalista, baseada na equação risco-lucro, sem qualquer temperamento.

Por certo, pessoas jurídicas de direito público podem almejar a obtenção de lucro na celebração de negócios jurídicos, inclusive entre si. No entanto, o ganho exacerbado de um dos entes, em detrimento do outro, não pode ser visto como um mero efeito colateral do sistema de livre mercado. Em rigor, como se sabe, o desequilíbrio grave já não é tolerado nem mesmo nas relações privadas. Com muito mais razão não poderá ser aceito com naturalidade na relação entre entes federativos. Ao contrário, tal relação é condicionada pela Constituição e há de ser movida por objetivos comuns de atendimento à população, prestação de serviços públicos adequados e desenvolvimento harmonioso. A lógica de ganhos e perdas do sistema privado não se transplanta acriticamente para as relações entre União e Estados.

Tal circunstância se torna tanto mais relevante quanto se observa que o próprio sistema constitucional já proporciona à União Federal uma posição privilegiada. Com efeito, além de uma concentração tributária relevante e da arrecadação de inúmeros fundos geradores de recursos extras (FGTS, FAT), cabe à União, ainda, definir e conduzir a política econômica do país. Sem mencionar o poder de emitir moeda.

Nesse contexto, não parece razoável que a União possa impor a Estados cronicamente fragilizados condições contratuais draconianas ou agravadoras de desequilíbrios.

O federalismo fiscal brasileiro vive um momento delicado, marcado por insuficiências e desequilíbrios. Para tal situação, contribuem, entre outros fatores, o centralismo tributário da União, a desoneração tributária que produz impactos sobre o Fundo de Participação dos Estados, uma guerra fiscal de

todos contra todos e as obrigações de amortização da dívida dos Estados com a União. A interpretação de normas e contratos entre os entes federativos não pode desconsiderar essa realidade fática, cujo equacionamento mereceu, inclusive, a instituição de uma Comissão Especial Externa do Senado Federal, que estudou amplamente a matéria e apresentou inúmeras sugestões relevantes.

Assentados esses pressupostos conceituais, e tendo em vista que as dívidas renegociadas no âmbito da Lei 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES representam cerca de 90% da dívida total do Estado do Rio Grande do Sul, é importante realizar o exame do equilíbrio econômico-financeiro destes contratos.

7 REPACTUAÇÃO DAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS DA DÍVIDA NO ÂMBITO DA LEI 9.496/97 E PROES – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLC 238

O crescimento do superávit primário e o declínio da relação entre dívida corrente líquida e receita corrente líquida (DCL/RCL) surgiram como os sinais mais visíveis do programa de ajuste e compromisso de pagamento da dívida pública.

Porém, as dificuldades nas finanças estaduais persistiram e os estados ficaram presos à política de cortes de gastos públicos, com poucas condições de interferirem na dinâmica do desenvolvimento.

O peso da dívida pública, embora não tivesse um caráter explosivo característico no momento anterior ao programa de ajuste fiscal, manteve-se como empecilho ao arranjo das contas públicas.

Somados a isso, apesar dos pesados encargos, ainda que mais baixos que os das dívidas originais, alguns Estados têm dificuldades em amortizar a dívida. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostravam que, para um montante de R\$ 105 bilhões, em valores correntes, refinanciado em 1997 e 1998, os estados deviam em fins de 2008, ou seja, dez anos depois, por conta da Lei 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária e a Privatização de Instituições Financeiras Estaduais – PROES, R\$ 320 bilhões.

O custo para os Estados dos contratos firmados ao amparo da Lei nº 9.496/97, com a correção dos saldos devedores pelo IGP-DI mais uma taxa que variou de 6% a 7,5% ao ano, revelou-se excessivo. O índice escolhido mostrou-se volátil, absorvendo efeitos das variações cambiais do período, e apresentou picos, principalmente nos anos de 1999 e 2002, que afetaram fortemente o estoque da dívida e o saldo devedor, bem mais do que se, por exemplo, o IPCA tivesse sido escolhido para atualização. Esse fator fez com que, mesmo com o pagamento rigoroso dos juros e amortizações pelos devedores, o estoque da dívida tenha aumentado significativamente.

O subsídio concedido aos Estados pela União no início do processo, tanto no instante inicial da assinatura dos contratos, quanto após a assunção das obrigações estaduais e sua troca por títulos federais, que pagavam juros de mercado superiores ao fixado entre as partes, pode-se compensar ao longo

do tempo, ou mesmo reverter em favor da União, pois os Estados pagavam pelo empréstimos sob amparo da Lei nº 9.496/97 para União, com a correção dos saldos devedores pelo IGP-DI mais uma taxa que variou de 6% a 7,5% ao ano e a União havia refinanciado estas dívidas emitindo títulos remuneradas pela SELIC. Tal hipótese decorre do comportamento do indexador da dívida, ou em razão da queda da taxa de juros básica dos títulos federais.

Ainda, o crescimento do saldo devedor, em razão das taxas de juros e do indexador adotados, pode comprometer a solvência da dívida no longo prazo, uma vez que, ao fim do contrato, haverá refinanciamento por mais dez anos sem limitação de pagamentos a um percentual da Receita Líquida Real - RLR. Assim, o crescimento excessivo do saldo devedor, se não afeta diretamente o pagamento de encargos no curto prazo, poderá inviabilizar o equilíbrio financeiro dos Estados no longo prazo.

Além disso, houve uma redução nos investimentos dos Governos Estaduais. Segundo Piancastelli e Boueri (2008), eles foram reduzidos de 2,2% em 1995 para 0,94% do PIB em 2006, ou seja, em mais da metade da proporção do PIB. No mesmo período, a proporção das despesas de investimento na despesa total, em nível estadual, caiu de 16,62% para 9,75%. Esta redução teria sido devida aos esforços para a realização dos pagamentos mais elevados da dívida e para realização das metas fiscais, já que as despesas de investimentos foram tratadas como variável de ajuste no processo.

A melhoria das condições da economia brasileira, com a diminuição das taxas de juros reais, abriu a possibilidade para o Tesouro Nacional reduzir

o custo de financiamento da União, através de títulos da dívida, para níveis claramente mais baixos do que o custo da dívida refinanciada com a União.

Com base em todas estas questões, inicia-se a pressão dos Estados pela repactuação das condições contratuais da dívida no âmbito da Lei 9.496/97 e PROES.

Em maio de 2010, a CPI da Dívida Pública apresenta o relatório final, no qual reconhece estes problemas e em 2013 é apresentado na Câmara Federal o Projeto de Lei Complementar nº 238, propondo alterações da dívida no âmbito da Lei 9.496/97 e PROES. Foi aprovado na Câmara, e hoje está tramitando no Senado sob o nº PLC 99. Porém, o Governo Central não está muito empenhado em agilizar a sua tramitação.

8 EXAME DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E UNIÃO FEDERAL NO ÂMBITO DA LEI 9.496/97 E DO PROGRAMA DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCÁRIA – PROES

Em um primeiro momento, comparamos a evolução da dívida no âmbito da lei 9.496/97 e PROES, com correção pelo IGP-DI mais 6% com a SELIC, tendo em vista que no Projeto de Lei Complementar em tramitação, prevê-se que os estados e municípios podem recalculam sua dívida pela SELIC e se esta fosse inferior ao saldo, haveria um abatimento do estoque.

TABELA 8.1 COMPARATIVO DA DÍVIDA NO AMBITO DA LEI 9.9496/97 E PROES ATUALIZADA PELO IGP-DI + 6% E PELA SELIC

Data	Em mil até dezembro 2013								
	Dívida IGP-DI + 6% (a)			Dívida SELIC (b)			DIFERENÇA (a-b)		
	Intra	Extra	Total	Intra	Extra	Total	INTRA	EXTRA	GERAL
1998	9.525.217	0	9.525.217	10.468.015	0	10.468.015	-942.798	0	-942.798
1999	11.663.113	0	11.663.113	12.858.094	0	12.858.094	-1.194.981	0	-1.194.981
2000	12.434.080	891.842	13.325.922	13.879.410	876.901	14.756.311	-1.445.330	14.941	-1.430.389
2001	12.414.404	975.540	13.389.943	15.684.482	950.647	16.635.129	-3.270.078	24.892	-3.245.186
2002	15.238.457	1.197.242	16.435.699	18.063.688	1.044.235	19.107.923	-2.825.231	153.006	-2.672.224
2003	16.292.539	1.280.288	17.572.827	21.947.083	1.202.447	23.149.529	-5.654.544	77.841	-5.576.702
2004	17.760.871	1.395.262	19.156.133	24.405.200	1.266.682	25.671.882	-6.644.329	128.580	-6.515.750
2005	24.528.606	1.422.206	25.950.812	28.556.026	1.404.867	29.960.893	-4.027.420	17.339	-4.010.081
2006	26.291.161	1.459.221	27.750.382	31.456.822	1.476.247	32.933.069	-5.165.661	-17.026	-5.182.687
2007	28.526.850	1.514.504	30.041.354	34.049.620	1.522.591	35.572.210	-5.522.770	-8.087	-5.530.857
2008	32.332.495	1.570.897	33.903.392	36.865.097	1.493.300	38.358.398	-4.532.602	77.597	-4.455.005
2009	32.259.956	1.499.570	33.759.526	39.185.401	1.506.441	40.691.841	-6.925.445	-6.870	-6.932.315
2010	36.245.665	794.812	37.040.478	41.284.540	715.002	41.999.542	-5.038.875	79.809	-4.959.066
2011	38.612.672	810.757	39.423.429	44.054.012	717.935	44.771.947	-5.441.340	92.822	-5.348.518
2012	41.781.539	837.044	42.618.583	45.807.692	697.795	46.505.487	-4.026.154	139.250	-3.886.904
2013	44.384.017	846.827	45.230.844	47.064.922	664.303	47.729.225	-2.680.905	182.524	-2.498.381

Verifica-se que segundo estes critérios o Estado do Rio Grande do Sul não teria um abatimento a ser feito no saldo da sua dívida, pois se a dívida fosse atualizada pela SELIC, no final de 2013 seria superior em quase R\$ 2,5 bilhões à dívida atualizada conforme o previsto no contrato inicial.

Este cálculo não leva em consideração o subsídio inicial dado pela União no valor de R\$ 1,6 bilhões que atualizado pela SELIC, em 2013, totalizaria 15, bilhões resultando no total de R\$ 18,3 bilhões arcado pela União.

Em um segundo momento, recalculamos os contratos levando em consideração o custo líquido destas operações para União. A União ao emitir títulos remunerados pela SELIC, recebe do investidor o valor referente ao imposto de renda, no total de 20% dos rendimentos obtidos até 2004 e 15% de 2005 até hoje, para aplicações de longo prazo.

Porém, o imposto de renda é compartilhado pelos entes da federação, e somente 52% do imposto de renda vai para União, sendo o restante distribuídos aos estados e municípios através do Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, respectivamente.

TABELA 8.2 COMPARATIVO DA DÍVIDA NO AMBITO DA LEI 9.9496/97 E PROES ATUALIZADA PELO IGP-DI + 6% E PELA SELIC

Data	Dívida IGP-DI + 6% (a)			Dívida SELIC abatido Imposto Renda (b)			Em mil até dezembro2013		
	Intra	Extra	Total	Intra	Extra	Total	INTRA	EXTRA	GERAL
	1998	9.525.217	0	9.525.217	10.347.115	0	10.347.115	-821.898	0
1999	11.663.113	0	11.663.113	12.425.212	0	12.425.212	-762.099	0	-762.099
2000	12.434.080	891.842	13.325.922	13.164.198	870.159	14.034.358	-730.119	21.683	-708.436
2001	12.414.404	975.540	13.389.943	14.618.829	927.929	15.546.759	-2.204.426	47.610	-2.156.815
2002	15.238.457	1.197.242	16.435.699	16.517.288	999.796	17.517.084	-1.278.831	197.446	-1.081.385
2003	16.292.539	1.280.288	17.572.827	19.575.370	1.121.232	20.696.601	-3.282.831	159.057	-3.123.774
2004	17.760.871	1.395.262	19.156.133	21.392.977	1.157.252	22.550.229	-3.632.106	238.010	-3.394.097
2005	24.528.606	1.422.206	25.950.812	24.568.196	1.254.296	25.822.492	-39.589	167.910	128.320
2006	26.291.161	1.459.221	27.750.382	26.648.778	1.291.550	27.940.329	-357.617	167.671	-189.946
2007	28.526.850	1.514.504	30.041.354	28.421.083	1.304.199	29.725.282	105.767	210.305	316.072
2008	32.332.495	1.570.897	33.903.392	30.282.781	1.236.471	31.519.252	2.049.714	334.427	2.384.141
2009	32.259.956	1.499.570	33.759.526	31.682.934	1.213.526	32.896.460	577.022	286.045	863.066
2010	36.245.665	794.812	37.040.476	32.833.539	387.428	33.220.967	3.412.126	407.384	3.819.510
2011	38.612.672	810.757	39.423.429	34.328.377	349.000	34.677.378	4.284.294	461.757	4.746.052
2012	41.781.539	837.044	42.618.583	34.992.194	294.086	35.286.280	6.789.345	542.958	7.332.303
2013	44.384.017	846.827	45.230.844	35.177.407	226.866	35.404.273	9.206.610	619.960	9.826.571

Utilizando este segundo critério, a nosso ver mais correto, verifica-se que o Estado do Rio Grande do Sul teria uma diferença a seu favor de R\$ 9,8 bilhões. Mas ao considerarmos o subsídio inicial dado pela União que atualizado pela SELIC, mas levando em consideração o abatimento do Imposto de Renda que estaria em R\$ 13 bilhões no final de 2013, obteríamos um resultado de R\$ 3,2 bilhões em favor da União.

Ao proceder este exame do equilíbrio financeiro do contrato, verificamos que os valores arcados pela União ao assumir as dívidas do estado do Rio Grande do Sul, ainda não se compensaram com valores que o Estado pagou a mais a partir de 2006, em função dos valores superiores do IGP-DI mais 6% em relação à SELIC.

Os dados também mostram que os valores calculados estão convergindo para o equilíbrio, e que seria justificável a modificação dos índices de reajuste dos contratos para um índice que refletisse o custo de rolagem da dívida interna da União, compartilhando com os estados os ganhos obtidos pela União com a melhoria das condições financeiras e econômicas do país.

9 CONCLUSÕES

A Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul teve como origem sucessivos déficits fiscais ocorridos entre as décadas de 1970 até meados dos anos 1990. A União refinanciou as dívidas de responsabilidade do estado em vários momentos e em 1997 condicionou o refinanciamento das dívidas estaduais sob o amparo da Lei nº 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária - PROES com o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

O Programa de Ajuste Fiscal foi bem sucedido em termos de crescimento do superávit primário e declínio da relação entre dívida corrente líquida e receita corrente líquida (DCL/RCL), porém não resolveu as questões das finanças estaduais, resultando em baixos investimentos e redução de gastos sociais.

Em função da dimensão da dívida, e pelas características do contrato, os superávits primários não foram suficientes para financiar o pagamento da integral da amortização e demais encargos, de forma que cresceu o estoque da dívida pela acumulação de resíduos e pela valorização financeira.

A União, ao assumir as dívidas dos estados, obteve uma diminuição dos encargos na rolagem da dívida, pois, à medida que os títulos e contratos iam vencendo, foram sendo refinanciados pela emissão de Letras Financeiras do Tesouro, remuneradas pela taxa SELIC.

A União inicialmente pagou juros superiores ao fixado no contrato com os estados, mas posteriormente, a taxa do IGP-DI mais 6% paga pelos estados

superou a remuneração dos títulos pela SELIC que substituíram as dívidas estaduais assumidas pela União.

A melhoria das perspectivas da economia brasileira, somada aos problemas das finanças estaduais e a percepção do alto custo da dívida refinanciada, abriu espaço para uma repactuação da dívida sob o amparo da Lei nº 9.496/97 e PROES, e resultou na tramitação do projeto de Lei Complementar PLC 238, com este objetivo.

Do ponto de vista jurídico, ao analisar as relações entre União e estados, concluem-se que as condições contratuais entre União e estados deve ser pautadas pelo equilíbrio.

Analisando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato da Lei nº 9.496/97 e PROES entre a união e o Estado do Rio Grande do Sul, levando em consideração o custo líquido das operações assumidas pela União, verificamos que a União arcou com cerca de R\$ 3,2 bilhões, até o final de 2013.

Os valores arcados pela União estão sendo compensados ano a ano e está se convergindo para o equilíbrio da relação contratual.

Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, a repactuação da dívida, tendo por base exclusivamente o equilíbrio do contrato, não justifica uma diminuição do estoque da dívida.

Porém, é justificável a modificação dos índices de reajuste dos contratos para um índice que reflita o custo de rolagem da dívida interna da União, compartilhando com os estados os ganhos obtidos pela União com a

melhoria das condições financeiras e econômicas do país, como está previsto no projeto de Lei Complementar em tramitação no Congresso Nacional.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, R. Tutela antecipada na Ação Cível Pública Originária 2.178 Espírito Santo. STF, 2013

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País**: Relatório Final. Brasília, Câmara dos Deputados, maio, 2010. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>

CASAROTTO, João Pedro. A Dívida dos Estados Com a União. **Encarte da Revista da FEBRAFITE**, 2ª edição ampliada, revisada e revisada. Brasília, junho , 2011.

DÍVIDA PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA. Silva, A. C., Carvalho, L. O.,MEDEIROS, O. L. – organizadores. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

FLORES, L. L. Uma proposta de mudança na taxa de juros e no índice de variação de preços aplicados nas dívidas refinanciadas dos estados brasileiros com o Governo Federal. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.40, n.2, p. 109-122, 2013.

GODOY, D. V. Análise de Sustentabilidade das Dívidas Estaduais: uma abordagem estocástica. **Finanças Públicas – XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012**. Brasília - DF, 2012.

LOPREATO, F. L. C. Finanças estaduais: alguns avanços, mas ... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Rio de Janeiro: **Revista Econômica**, v. 10, n.2, p.187-214, dezembro, 2008

PIANCASTELLI,M.; BOUERI,R. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008 (Texto para Discussão IPEA, n. 1366)

RIO GRANDE DO SUL, Assembléia Legislativa. **Comissão Especial da Dívida Pública**: relatório final. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2012. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/download/ComEspDivida_2012/RF_%20Divida_2012.pdf

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria da Fazenda. **Dívida Pública Estadual**: relatório anual 2013. Porto Alegre: SEFAZ, 2013.

VALE, E.M. A economia obtida pelo setor público com a assunção das dívidas dos estados pela União, na execução do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.496/97). Brasília : Editora da UnB, 2000. Monografia agraciada com menção honrosa no V Prêmio Tesouro Nacional. Ajuste Fiscal e Dívida Pública. Brasília - DF, 2000