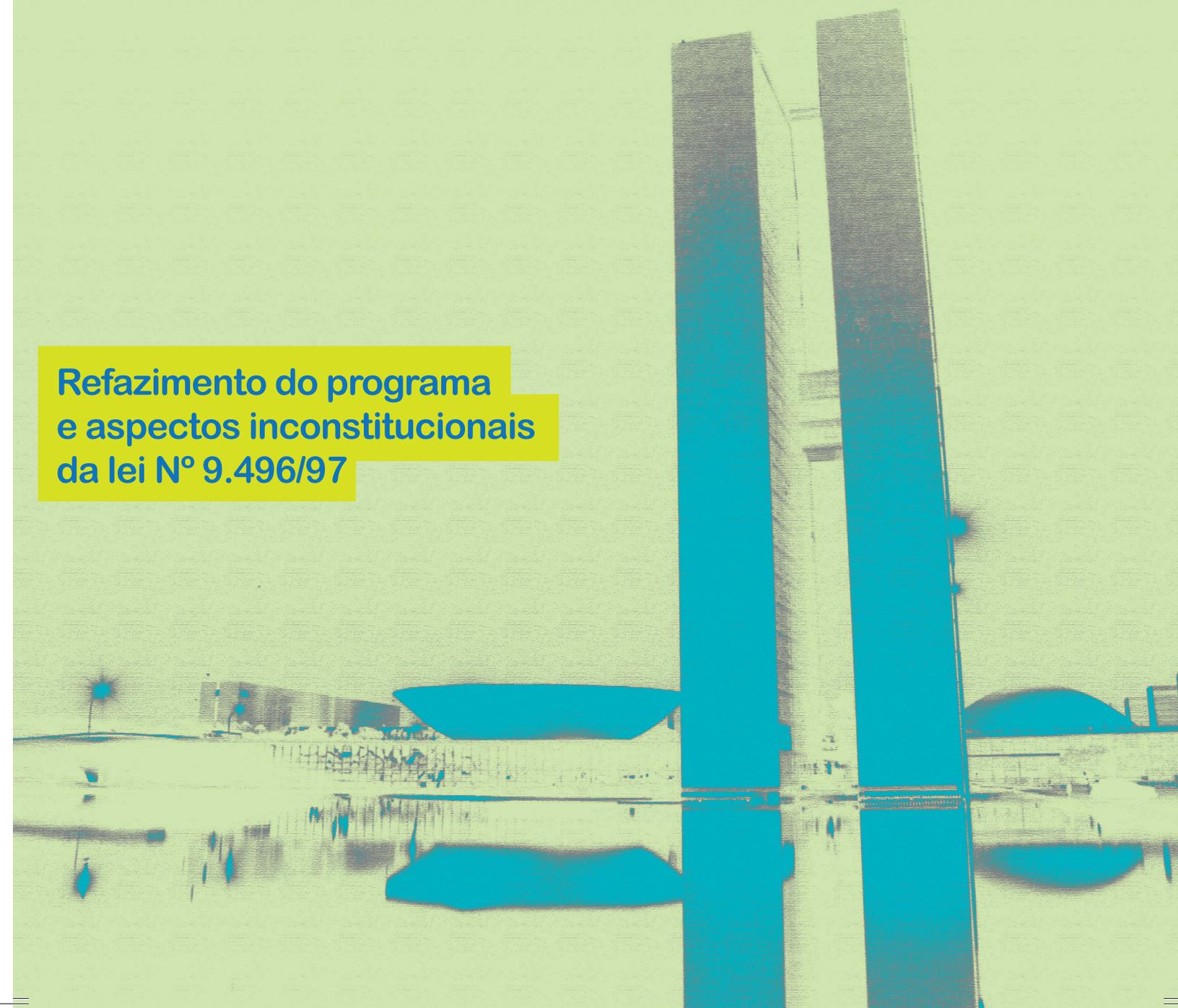


João Pedro Casarotto\*1  
Encarte da Revista da FEBRAFITE  
2ª ed. ampliada, atualizada e revisada\*2  
Brasília / Junho 2011

# A DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO

Refazimento do programa  
e aspectos inconstitucionais  
da lei N° 9.496/97



---

# A DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO

---



## João Pedro Casarotto

Fiscal de Tributos Estaduais do RGS, aposentado, e Membro da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE.

---

“ Na segunda metade da década de 90 ficou evidenciada a necessidade de equacionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, em razão das mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos. ”\*

<sup>1</sup> Fiscal de Tributos Estaduais do RGS, aposentado, e Membro da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE.

<sup>2</sup> A 1ª edição deste estudo foi apresentada, em fev/2010, na CPI da Dívida Pública, da Câmara Federal, em Brasília-DF, sob o título: Refazimento do Contrato da Dívida dos Estados com a União: Uma Imposição Técnica e Política.

\*Prestações de contas dos anos de 2008, 2009 e 2010 enviadas pela Presidência da República ao Congresso Nacional.

# ÍNDICE

---

## APRESENTAÇÃO

- I RESUMO
  - II O EMPRÉSTIMO: DECISÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA
  - III A TRANSFORMAÇÃO DA DECISÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA EM OPERAÇÃO BANCÁRIA COMERCIAL
  - IV O SUBSÍDIO DOS ESTADOS PARA A UNIÃO: UMA IMPOSIÇÃO CRUEL
  - V A INADEQUADA ADOÇÃO DO IGP/DI COMO INDEXADOR DO EMPRÉSTIMO E A SUA COMPARAÇÃO COM O IPCA
  - VI A INACEITÁVEL COBRANÇA DE JUROS E A ILEGAL ADOÇÃO DA TABELA PRICE
  - VII A NECESSÁRIA CLÁUSULA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO
  - VIII UMA EXPLOSIVA OPÇÃO POLÍTICA: O ENFRAQUECIMENTO LENTO E GRADUAL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA
  - IX A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N° 9.496/97 PELA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E DA IGUALDADE
  - X A CPI DA DÍVIDA PÚBLICA, DA CÂMARA FEDERAL
  - XI CONCLUSÃO
- ANEXO SUGESTÃO DE MINUTA DE PROJETO DE LEI QUE PROPÕE A ALTERAÇÃO DA LEI N° 9.496/97 E O REFAZIMENTO DOS CONTRATOS
- GLOSSÁRIO

# APRESENTAÇÃO

---

As opiniões aqui expostas decorrem do ponto de observação do “cobrador de impostos estaduais” que, no diálogo diário, nem sempre harmonioso, com os contribuintes, tem que enfrentar, recorrentemente, a pergunta sobre o destino dos valores cobrados.

Neste estudo defendo a posição de que é imperiosa, inadiável, oportuna e obrigatória a alteração da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especificou, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal; programa doravante chamado simplesmente de empréstimo.

A alteração visaria à eliminação das inconstitucionalidades da Lei e a obrigatoriedade do refazimento, com base em novas diretrizes, dos contratos assinados pelos Estados Federados com a União com base no programa instituído pela Lei nº 9.496/97.

As autoridades da República ao editarem esta lei foram induzidas ao erro pela visão mercantilista que ainda contamina importantes setores financeiros da União e que, absolutamente, não condiz com o sistema federativo de organização do Estado.

Para esta análise, foram computados os valores do período iniciado em 1999 e encerrado em 2010; os valores dos anos de 1997 e 1998 não foram considerados por não estarem disponíveis e/ou consolidados quando da elaboração deste estudo, mas mesmo que fossem incluídos não alterariam a substância da análise.

Nesta 2ª edição do estudo foram atualizados os dados da 1ª edição (título: “Refazimento do Contrato da Dívida dos Estados com a União: Uma imposição Técnica e Política”) com a inclusão dos anos de 2009 e 2010, do item que trata da inconstitucionalidade da Lei nº 9.496/97, do item que trata da CPI da Dívida Pública, da Câmara Federal e de anexo com sugestão de minuta de projeto de lei que propõe a alteração da lei nº 9.496/97 e o refazimento dos contratos.

Para permitir uma visão rápida e objetiva de todo o estudo, no primeiro item são, resumidamente, apresentadas as premissas, as posições defendidas e a conclusão e, nos itens posteriores, elas são amplamente detalhadas.

# I RESUMO

---

O valor do empréstimo da União para os Estados que era, segundo o BGU de 1998, de R\$93,24 bi, gerou, apesar de mais de doze anos de pagamento de prestações mensais, um saldo devedor, em dezembro de 2010, de R\$350,11 bi.

Se atualizarmos o valor do empréstimo (R\$93,24 bi) pelo índice oficial da inflação (IPCA), capitalizado no período em exame, teremos o valor de R\$204,35 bi.

Atualizando-se, também pelos mesmos período e índice, o valor de R\$135,21 bi, que é a soma dos pagamentos dos Estados nos doze anos analisados, teremos o valor de R\$171,68 bi.

Assim, a valores de dezembro de 2010, os Estados receberam R\$204,35 bi, pagaram R\$171,68 bi e ainda estão devendo R\$350,11 bi.

Um formidável subsídio dos Estados para a União de R\$ 317,44 bilhões.

Em números relativos: os Estados pagaram 84,01% e ainda estão devendo 171,33% do valor recebido.

A seguir, demonstro com outros dados a existência do subsídio dos Estados para a União, subsídio este que tem uma explicação bastante simples: o empréstimo foi negociado como se fosse uma rele operação bancária comercial.

As similitudes que colocam o empréstimo em um mesmo patamar de empréstimos comuns concedidos por bancos comerciais são as seguintes:

- a) cobrança de juros (que a União cobrou muito acima de outras operações, como as do BNDES);
- b) adoção da tabela Price (que a União não poderia ter adotado por ser ilegal, conforme a súmula 121 do STF);
- c) adoção de índice de correção dos valores muito acima da inflação real;
- d) exigência de robustas garantias (que a União estabeleceu como sendo as suas transferências constitucionais para os Estados);
- e) ausência de cláusula previsora do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (que a União também não estabeleceu, ao contrário do que faz nos contratos administrativos); e
- f) alguma autonomia para o gestor negociar (a União negociou, caso a caso, a taxa de juros, que variou de 6% a 7,5%, e o comprometimento da receita dos Estados, que variou de 11,5% a 15%).

Sem dúvida, uma típica operação bancária comercial!

Mas as semelhanças com operações bancárias comerciais não param por aí, pois elas ficam ainda mais visíveis quando comparamos números.

Vejamos:

Tomando-se como exemplo os contratos menos onerosos que estabeleceram a correção pelo IGP/DI acrescida do juro de 6% a.a., verifica-se que enquanto a soma destes dois valores teve uma variação de 471,67%, aplicações financeiras tradicionais tiveram os seguintes rendimentos líquidos de Imposto de Renda mínimo:

- |                                            |            |
|--------------------------------------------|------------|
| a) aplicação com base na SELIC:            | 443,73%;   |
| b) aplicação com base no próprio IGP/DI+6: | 400,92%;   |
| c) aplicação em CDB/PRÉ:                   | 391,21%;   |
| d) aplicação com base no IPCA+6:           | 274,11%; e |
| e) aplicação na Poupança:                  | 172,09%.   |

Neste momento, é preciso fazer um retrospecto do ambiente existente na época em que o empréstimo se impôs.

Objetivamente temos os seguintes fatos:

- 1 - a União havia implementado importantes medidas econômicas, como a edição do Plano Real e a adoção de altíssimas taxas de juros básicas;
- 2 - estas medidas provocaram a instabilidade financeira dos Estados pela eliminação das receitas inflacionárias (efeito do Plano Real) e pelo aumento explosivo das dívidas mobiliárias (efeito da política de taxas básicas);
- 3 - esta situação levou muitos Estados à beira da insolvência, o que colocava em risco as próprias medidas econômicas implementadas pela União, principalmente o Plano Real;
- 4 - como a União precisava defender a sua política econômica, a solução do problema dos Estados era imprescindível;
- 5 - esta solução veio em forma de oferecimento do empréstimo;
- 6 - como a situação era de urgência e os Estados não vislumbravam alternativas tiveram que aceitar a solução oferecida, mesmo sabendo que ela somente amenizaria momentaneamente as suas debilidades financeiras, para as quais, frisa-se, não tinham concorrido;
- 7 - celebrados os contratos, a União teve sua política econômica preservada; e
- 8 - no entanto, o empréstimo não resolveu a debilidade financeira dos Estados Federados que além de permanecer até hoje trouxe um sério agravante, que é a exagerada dependência da União.

Retomando.

A dependência daí decorrente somada ao fato de a União arrecadar grande parte da renda nacional está ferindo de morte a Federação Brasileira e, por vias transversas, está burlando o dispositivo constitucional que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Este caminho leva para a reinstalação do estado unitário e do totalitarismo no Brasil o que seria um retrocesso histórico lastimável, pois foi quando foram abolidos os partidos políticos e a representação federativa no Congresso Nacional bem como, em nome das rivalidades regionais, os hinos, os escudos e as bandeiras dos Estados Federados.

Esta situação é politicamente explosiva já que cada vez mais toma vulto o espírito subnacionalista dos brasileiros, o que, definitivamente, não combina com as restrições orçamentárias a que estão expostos os Estados Federados e muito menos com a desproporcional concentração de poder nas mãos da União.

Mais alguns números.

Enquanto que o valor IGP/DI+6 teve uma variação de 471,67%,

- a) a variação da arrecadação do ICMS foi de 312,64% (uma diferença de 159,03%);
- b) a variação do IGP/DI - sem juros - foi de 201,24% (uma diferença de 270,44%, de exclusiva responsabilidade dos juros de 6% a.a. - os juros superam o próprio índice);
- c) a variação da TJLP foi de 178,66% (uma diferença de 293,01%); e
- d) a inflação medida pelo IPCA foi de 119,17% (uma diferença de 352,50%).

É bom lembrar que:

- a) o IGP/DI, largamente utilizado pelos bancos comerciais, é apurado pelo IBRE, da FGV, ambas instituições privadas, que põe e dispõe sobre as variáveis deste índice;
- b) existe um sério agravante que é o fato de a União poder direcionar via formulação da política econômica - que, é necessário salientar, tem suas linhas traçadas com antecedência -, o comportamento do índice de correção pactuado, o IGP/DI.
- c) o IPCA é o índice utilizado pelo Banco Central para a fixação das metas de inflação e é o índice que se reflete na arrecadação do ICMS, imposto que dá condições para que os Estados cumpram com suas obrigações constitucionais; e
- d) a TJLP é um dos maiores índices utilizados pelo BNDES em seus empréstimos, onde encontramos alguns com custos nulos e outros praticamente nulos como os cobrados no programa de inovação tecnológica tem uma taxa fixa de 4% a.a. e o programa de capital inovador tem uma taxa fixa de 5% a.a.; taxa fixa, sem qualquer correção, sem qualquer indexador.

Ora, como a TJLP também é utilizada pela União para programas como o de recuperação fiscal - Refis - somos defrontados com o seguinte paradoxo institucional:

- para o contribuinte sonegador, classificado pela legislação pátria como criminoso, cobrança de valores bem inferiores aos da inflação; e

- para os Estados Federados, formadores da União e que não concorreram para o agravamento de suas finanças, cobrança de valores e condições de reles operação bancária comercial.

Aliás, creio que se pudéssemos analisar o plano de amortização dos empréstimos ficaria comprovado, inclusive, o anatocismo, mas esta parece ser uma informação que a União trata como secreta.

Pelo menos é o que deparei das respostas da CGU, que informou não deter estes dados e indicou a STN como órgão gestor destas transações, e da STN que informou:

*“Infelizmente os dados solicitados não estão disponíveis na STN. Creio que a fonte para a coleta das informações deva ser os próprios Estados e o DF. Ouvidoria Tesouro Nacional”. (grifei)*

Por seu turno, a Câmara Federal, em 2010, concluiu a CPI da Dívida Pública que originou um Relatório Final e um voto em separado que foi encaminhado para o Ministério Público Federal, o qual abriu um expediente onde consta cópia integral da citada primeira edição deste estudo.

Do Relatório Final aprovado, transcrevo, no item próprio, as afirmações que, no meu entendimento, vem ao encontro da essência da 1ª edição deste estudo que foi originalmente apresentado a esta CPI.

Mas existem fatos ainda mais graves.

A Lei nº 9.496/97, inconstitucionalissimamente, ofendeu os princípios da igualdade e da impessoalidade em três momentos: 1) na fixação do juro mínimo de 6% a.a.; 2) na permissão para ser estabelecido um limite para o comprometimento da receita com o pagamento do empréstimo; e 3) na utilização do IGP/DI como índice de atualização monetária dos valores emprestados.

A Lei, ao autorizar o Governo Federal a negociar, caso a caso, tanto a taxa de juros quanto o limite do comprometimento da receita tratou os Estados Federados, que tinham a mesma situação fiscal e aderiram a um mesmo programa, de forma diferente, pois houve mais complacência com um de que com outro violando os princípios da igualdade e da impessoalidade. Com efeito, ao fixar a taxa mínima de 6% a.a, autorizou que o Governo Federal estabelecesse, por seu livre arbítrio, qualquer outra taxa de juros por mais absurda que pudesse ser e ao permitir que fosse estabelecido um indefinido limite, autorizou que o Governo Federal, também por seu livre arbítrio: a) fixasse diferentes limites para cada uma das Unidades Federativas; ou, ainda pior, b) não fixasse qualquer tipo de limite para o comprometimento da receita para o pagamento do empréstimo.

Da mesma forma, a Lei ao estabelecer que a atualização monetária do empréstimo se efetivasse por meio da utilização do IGP/DI também violou, de forma ainda mais clara, o princípio constitucional da impessoalidade, pois visou fim privado e beneficiou terceiro ao se transformar em agente de publicidade de uma instituição privada, o IBRE da FGV, pois empresta credibilidade a esta instituição que, como todo empreendimento privado, tem a sua sobrevivência dependente justamente de credibilidade.

Ora, ter seu produto citado e utilizado por uma Lei da magnitude da 9.496/97 e tê-lo, ainda, como sendo um dos elementos mais importantes do cálculo não só da dívida dos Estados Federados mas também destes respectivos haveres da União, sem a menor sombra de dúvida é uma incrível oportunidade para fomentar negócios.

Todo o exposto demonstra, de maneira insofismável, que a União transformou a sua imprescindível decisão de política econômica em uma lucrativa aplicação financeira que exacerbou, inconstitucionalmente, a dependência dos Estados Federados; parte de um astuto plano de aprofundamento de seu poder hegemônico, pois dívida impagável é dívida supressora de autonomia.

Assim, fica claro que é imperiosa, inadiável, oportuna e obrigatória a alteração da Lei nº 9.496/97 com vistas a viabilizar o refazimento dos contratos com obediência às seguintes diretrizes mínimas:

- a) proibição da cobrança de juros;
- b) proibição de qualquer indexação, ou de, no máximo, a adoção do IPCA;
- c) definição de um único percentual de comprometimento da Receita Líquida Real para efeito de atendimento das obrigações decorrentes do programa, que proponho seja de cinco por cento;
- d) obrigação de recalcular o plano de amortização com a incorporação destas novas diretrizes desde a data do recebimento do empréstimo; e

e) determinação da inclusão da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a fim de que se possa corrigir eventuais futuras distorções que venham a prejudicar as finanças dos Estados Federados.

Em isto acontecendo, a União assumiria na prática e concretamente a responsabilidade que já assumiu ao afirmar, nos relatórios presidenciais que apresentou as contas de 2008, 2009 e 2010 ao Congresso Nacional, em relação ao Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e do Distrito Federal:

“Na segunda metade da década de 90 ficou evidenciada a necessidade de equacionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, em razão das mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos.”

Assim, o citado refazimento consolidaria politicamente a posição da União como a comandante, no sentido amplo, geral e irrestrito, da economia nacional.

**Nem renegociar, nem repactuar. Refazer!**

# II

## O EMPRÉSTIMO: DECISÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA

---

O programa criado pela Lei Federal nº 9.496/97 foi uma medida econômica que se tornou necessária, obrigatória e urgente para evitar que a crítica situação dos Estados Federados pudesse vir a comprometer os resultados do plano de estabilização econômica posto em andamento na segunda metade dos anos 90.

A própria denominação deste programa, Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, bem como a sua interface, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária, caracteriza bem os objetivos e a real finalidade do empréstimo.

À época, os Estados passavam por um momento muito crítico devido à explosão das suas dívidas mobiliárias decorrente de medidas econômicas adotadas pela União onde se destacam:

- a) o Plano Real, que extinguiu a chamada receita inflacionária,
- b) a política de juros, que adotou taxas de juros básicas que se situavam entre as mais altas do mundo, e
- c) a concentração da renda nacional nos cofres da União.

No entanto, apesar de ser uma necessária medida econômica, o empréstimo não teve o devido tratamento como outras medidas comumente adotadas pela União como são exemplos:

- a) a concessão de anistias tributárias, onde se anulam créditos fiscais constituídos;
- b) o refinanciamento de dívidas tributárias, onde se estende o recebimento destes créditos com expressivas vantagens financeiras para o devedor;
- c) as altas taxas de juros, onde se transfere vultosas rendas para investidores financeiros;
- d) os subsídios e créditos privilegiados, concedidos a alguns setores econômicos;
- e) as renúncias fiscais, onde se abre mão de receitas para fomentar a economia; e etc.

A propósito, do excelente Texto para Discussão nº 1319, de janeiro de 2008, elaborado pelo Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, Ronaldo Coutinho Garcia, destaco as seguintes passagens, que bem retratam a realidade.

*“... a dívida pública mobiliária federal interna conheceu uma rápida e forte ascensão. Foi multiplicada por sete, em um pouco mais de uma década. O movimento resultou de uma opção de política econômica – em suas componentes cambial e monetária – que integrava não só o programa de estabilização da moeda – trocando a inflação por dívida, mediante a adoção do câmbio fixo e ampliação das importações –, como a estratégia de atração de capitais externos – mediante as mais generosas taxas de juros – para financiar os déficits em transações correntes advindos do real sobrevalorizado, ampliar a internacionalização da economia nacional e acelerar a financeirização da riqueza, desregulamentando a movimentação de capitais.*

*“O acelerado endividamento contou com o forte reforço de uma política fiscal permissiva até 1998 – quando o país quebrou, ao início de 1999, e teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que impôs draconiana disciplina – e de taxas básicas reais de juros que, em todo esse tempo, figuraram entre as mais altas do mundo. E sempre muitas vezes maiores do que as praticadas nos países centrais e nos chamados “emergentes”, assemelhados ao Brasil. Muito provavelmente, trata-se de um caso único na história do capitalismo mundial: um país manter, por 15 anos, taxas de juros entre as mais altas do planeta. Neste período, em diversos momentos ocupou o mais alto lugar do pódio. Nenhum país que lhe fez indesejadamente companhia, o acompanhou em tão longo percurso. Apenas o Brasil lá ficou. Olimpicamente.*

*“O custo para a sociedade e para a economia brasileira dessas escolhas tem sido extremamente pesado; pelo lado fiscal, exigiu uma elevação progressiva da carga tributária bruta, tornou a estrutura tributária mais complexa, ineficaz e injusta – penalizando a produção e o trabalho, encarecendo as exportações etc. –, e conduziu a uma recentralização de recursos na União pelo aumento da participação das contribuições sociais,-*

agravando a crise federativa.

...  
“A longa vigência de taxas de juros das mais altas do mundo – associadas a uma estrutura tributária não inteligente e com carga bruta em elevação, à redução do investimento governamental, à perda de capacidade diretiva do governo, à fragmentação dos interesses econômico-sociais – deve ter força explicativa para o fato de o país estar experimentando taxas de crescimento do PIB tão baixas, por todo esse longo período.

...  
“O excessivo peso das despesas com os juros da dívida pública pressiona pela busca de novas receitas, aumentando a carga tributária e, em contrapartida, a participação do governo na renda nacional.”

Da mesma forma, de texto de autor desconhecido que, supostamente, faz parte do relatório do TCU referente às contas do Poder Executivo Federal do ano de 1998, destaco as seguintes passagens:

“Os problemas fiscais dos estados e Distrito Federal agravaram-se nos últimos anos, especialmente após a implementação do Plano Real, com a política monetária restritiva adotada pelo Governo. Nesse contexto, os estados passaram a enfrentar uma séria crise de financiamento, já que o mercado passou a exigir taxas de juros cada vez mais elevadas, obrigando o Banco Central do Brasil a intervir no mercado, realizando operações de troca de títulos estaduais por Letras do Banco Central - Especial – LBCE. A Autoridade Monetária visou, dessa forma, a diminuir o custo de rolagem das dívidas estaduais e, sobretudo, a evitar o provável default de alguns estados.

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

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

...  
“As operações de assunção e de refinanciamento, pela União, da dívida pública dos estados e DF dependerão do estabelecimento, pelas Unidades da Federação, de Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, acordado com o Governo Federal. Para tal, é necessário que tenha sido firmado protocolo entre os governos federal e estadual e que o estado tenha obtido a autorização legislativa necessária à celebração dos contratos previstos no protocolo.

“O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal conterà obrigatoriamente, além dos objetivos específicos para cada Unidade da Federação, metas ou compromissos quanto a: a) dívida financeira em relação à Receita Líquida Real - RLR; b) resultado primário (diferença entre receitas e despesas não financeiras); c) despesas com funcionalismo público; d) arrecadação de receitas próprias; e) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e f) despesas de investimento em relação à RLR.”

...  
“As metas ou compromissos referentes à privatização e reforma patrimonial, especialmente no que se refere às instituições financeiras, mostram a interface do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal com os mecanismos de redução da presença do setor público estadual na atividade bancária, previstos na Medida Provisória nº 1.590, de 24 de setembro de 1997, que foi diversas vezes reeditada (a última de 1998 foi a Medida Provisória nº 1.773-32/98).”

Assim, é inconteste que a precária situação da dívida mobiliária dos Estados decorreu de medidas econômicas implementadas pela União.

Aliás, nada mais eloqüente do que a afirmação constante da Prestação de Contas Presidencial dos anos de 2008, 2009 e 2010 encaminhadas ao Congresso Nacional:

“Na segunda metade da década de 90 ficou evidenciada a necessidade de equacionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, em razão das mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos.”

Isto posto, não pode haver sombra de dúvida de que o empréstimo foi uma imprescindível, obrigatória e urgente medida econômica da União.

# III

## A TRANSFORMAÇÃO DA DECISÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA EM OPERAÇÃO BANCÁRIA COMERCIAL

---

De imprescindível decisão de política econômica o empréstimo foi transformado em uma operação bancária comercial no momento em que foi estipulado que as prestações seriam mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, com juros calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado e com a atualização monetária calculada e debitada mensalmente com base na variação IGP-DI, calculado pelo IBRE da FGV.

Mais.

O poder de negociar as taxas de juros e o poder de estabelecer o limite máximo de comprometimento da receita transformou a autoridade negociadora da União em um mero gerente de banco.

A seguir as similitudes com operações bancárias e rápidos comentários pertinentes:

- a) cobrança de juros: a União cobrou muito acima de outras operações, como as do BNDES;
- b) adoção da tabela Price: a União não poderia ter adotado por ser ilegal, conforme a súmula 121 do STF;
- c) adoção do IGP/DI: a União adotou um índice de correção dos valores muito acima da inflação oficial;
- d) exigência de robustas garantias: a União estabeleceu como sendo as suas transferências constitucionais para os Estados;
- e) ausência de cláusula previsora do equilíbrio econômico-financeiro do contrato: a União também não estabeleceu, ao contrário do que faz nos contratos administrativos; e
- f) alguma autonomia para o gestor negociar: a União negociou, caso a caso, a taxa de juros, que variou de 6% a 7,5%, e o comprometimento da receita dos Estados, que variou de 11,5% a 15%.

Indiscutivelmente, estas condições são típicas de operações bancárias comerciais comuns.

Aliás, dado o poder de negociar, sempre vai ficar a dúvida, se, a exemplo dos gerentes de bancos, a autoridade negociadora também ganhou algum bônus político proporcional aos lucros que seriam gerados pelo contrato.

Assim, fica por demais evidenciado que a União, agindo como banco comercial, tratou os Estados Federados como um cliente qualquer.

Com esta “operação bancária” a União realizou um grande negócio, pois ao mesmo tempo em que fez uma rentável aplicação financeira transformou os Estados Federados em eternos dependentes de uma dívida impagável.

Esta incapacidade de pagamento fica evidenciada na tabela seguinte onde se confronta a variação ocorrida no IGP/DI+6, menor valor negociado com os Estados, com a variação da arrecadação do ICMS, onde se comprova a enorme diferença entre os dois valores.

ANO	ICMS
1999	65.559.867.353
2000	79.386.787.028
2001	92.126.565.580
2002	102.951.677.537
2003	117.135.264.136
2004	136.580.385.025
2005	152.367.546.741
2006	165.666.357.599
2007	183.537.232.943
2008	217.297.921.705
2009	225.337.152.460
2010 *	270.528.010.000 *
∇% 99/10	312,64%
IGP/DI+6	471,67%
DIF.	159,03%

Fonte: Elaborada com dados MF/STN e \*BCB/COTEPE.  
Em R\$1,00

A seguir, apresento mais argumentos que reforçam o até aqui exposto.

O menos rendoso empréstimo para a União, que é o remunerado pelo IGP/DI+6, rendeu mais que os valores pagos no mercado para aplicações financeiras tradicionais.

Na tabela a seguir é comparada a variação ocorrida no IGP/DI+6, com aplicações financeiras tradicionais baseadas na SELIC, no IPCA+6 e no próprio IGP/DI+6, bem como com aplicações no CDB/PRÉ e na Caderneta de Poupança.

A variação percentual do IGP/DI+6, que foi de 471,67%, superou a variação percentual dos rendimentos de aplicações na SELIC, em 27,95%, no próprio IGP/DI+6, em 70,75%, no CDB/PRÉ, em 80,46%, no IPCA+6, em 197,56% e na Poupança, em colossais 299,58%.

A inclusão dos seguintes valores no cálculo faria com que as diferenças fossem ainda mais acentuadas, posto que:

- 1) foram considerados rendimentos líquidos de IR calculado com base na menor alíquota cobrada pela União (15%);
- 2) nos doze anos analisados a alíquota média foi de 19,4%;
- 3) quanto aos contratos, não estão sendo agregados os custos dos serviços de agentes financeiros e os de celebração, acompanhamento e controle, autorizados pela Lei nº 9.496/97; e
- 4) quanto às aplicações, não foram agregados o IOF, as taxas de custódia e as tarifas bancárias.

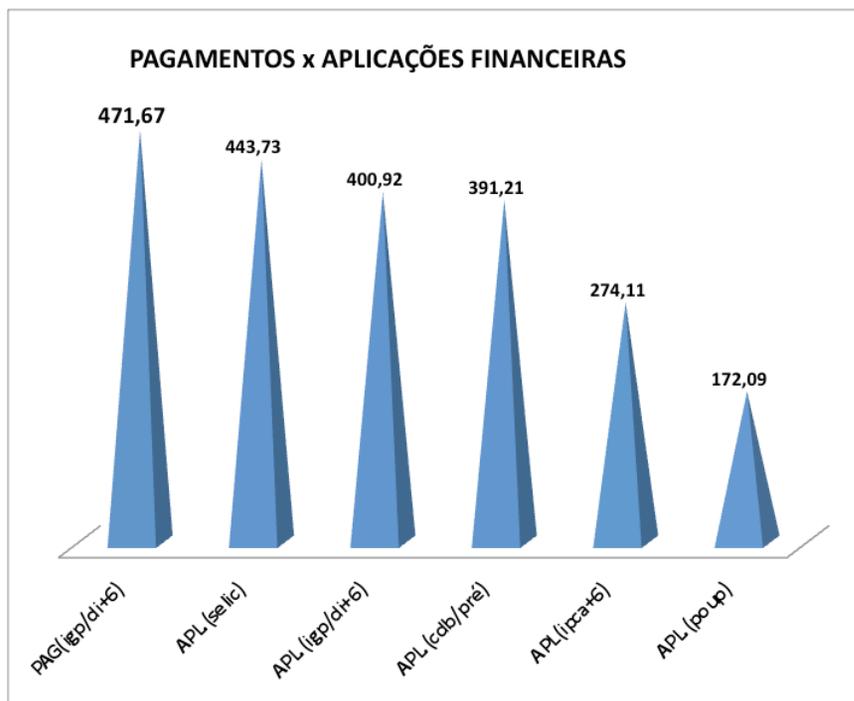
CONTRATO x APLICAÇÕES FINANCEIRAS

ANO	Contrato	Aplicações Financeiras líquidas IR				
	IGP/DI+6	SELIC	IGP/DI+6	CDB/PRÉ	IPCA+6	POUP.
Base	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1999	125,99	126,26	125,99	123,18	114,94	112,25
2000	145,90	148,47	145,90	144,17	128,70	121,67
2001	169,83	174,40	169,83	169,07	146,30	132,13
2002	224,87	207,73	224,87	200,86	173,41	144,21
2003	255,59	256,28	255,59	244,34	199,94	160,22
2004	301,93	297,91	301,93	282,01	227,14	173,20
2005	323,77	354,88	323,77	333,21	253,69	189,09
2006	355,49	409,10	355,49	381,58	276,88	204,84
2007	404,90	458,11	404,90	422,13	305,83	220,62
2008	466,07	514,71	466,07	471,12	342,24	238,06
2009	487,33	566,50	487,33	514,91	377,53	254,53
2010	571,67	622,03	571,67	560,24	422,49	272,09
IRF (15%)	-	78,30	70,75	69,04	48,37	0,00
Saldo	571,67	543,73	500,92	491,21	374,11	272,09
Variação	471,67	443,73	400,92	391,21	274,11	172,09
ff%	-	27,95	70,75	80,46	197,56	299,58

Fonte: elaborada com dados do SGS/BCB. Base 100 em 01.01.1999. Variação percentual.

A seguir estas diferenças mostradas em gráfico.

CONTRATO x APLICAÇÕES FINANCEIRAS



Ora, já que o empréstimo decorreu de uma necessidade da União é óbvio que ele não poderia, em hipótese alguma, ter o tratamento que teve: a de uma operação bancária comercial comum.

O argumento ainda muito utilizado de que operação diferente da que foi feita poderia gerar inflação pelo desperdício de dinheiro público não tem a menor validade já que a União pode propor, como já o fez muitas vezes, ao Congresso Nacional projetos de leis inibidoras de tais procedimentos. O exemplo mais clássico é a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se pudéssemos comparar o comportamento da União com um comportamento humano teríamos o seguinte quadro: alguém cria um problema para o outro que posteriormente passa a afetá-lo (efeito bumerangue) e como saída, para que o problema (do outro, criado por ele) não mais o afete (o bumerangue não mais retorne), oferece, para o outro, uma solução supostamente salvadora, mas que, na verdade, lhe favorece permanentemente de duas maneiras: a) o problema deixa de afetá-lo e b) torna o outro seu dependente.

Penso que, dado estes parâmetros, o diagnóstico frio é que estaríamos diante de um perfil dissimulado.

Assim, estes dados demonstram, de maneira insofismável, que a União transformou a sua imprescindível decisão de política econômica em uma lucrativa aplicação financeira que exacerbou a dependência dos Estados Federados; parte de um astuto plano de aprofundamento de seu poder hegemônico, pois dívida impagável é dívida supressora de autonomia.

# IV

## O SUBSÍDIO DOS ESTADOS PARA A UNIÃO: UMA IMPOSIÇÃO CRUEL

Em contraponto, num giro de exatos 180 graus, aos argumentos largamente difundidos passo a demonstrar, sob os mais diversos ângulos, que a União impôs cruelmente aos Estados Federados um subsídio que atinge níveis obscenos.

Aos números.

O valor do empréstimo que era, segundo o BGU de 1998, de R\$93,24 bi, gerou, apesar de mais de doze anos de pagamento de prestações mensais, um saldo devedor, em dezembro de 2010, de R\$350,11 bi.

Se atualizarmos o valor do empréstimo (R\$93,24 bi) pelo índice oficial da inflação (IPCA), capitalizado nos doze anos em exame (1999/2010), obteremos um valor de R\$204,35 bi.

Atualizando-se, também pelos mesmos período e índice, o valor de R\$135,21 bi que é a soma dos pagamentos dos Estados nos doze anos analisados, teremos o valor de R\$171,68 bi.

Assim, a valores de dezembro de 2010, os Estados receberam R\$204,35 bi, pagaram R\$171,68 bi e ainda estão devendo R\$350,11 bi.

Um formidável subsídio dos Estados para a União de R\$317,44 bilhões.

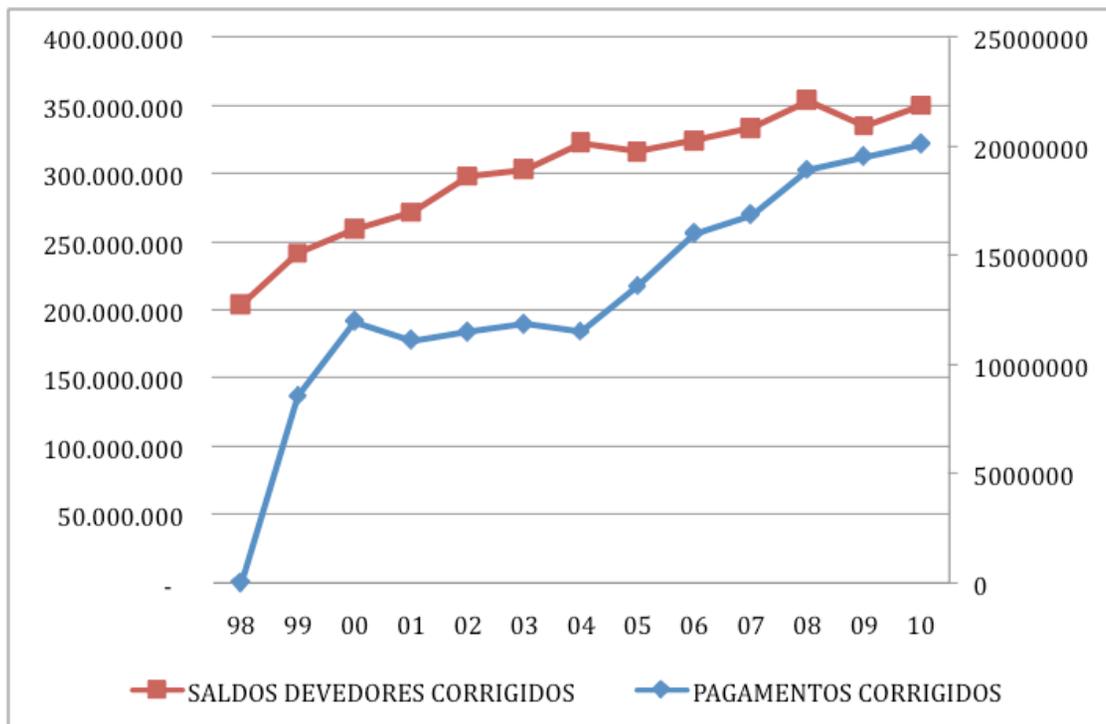
Em números relativos: os Estados pagaram 84,01% e ainda estão devendo 171,33%, do valor recebido.

A tabela seguinte expõe estes números e ainda demonstra que se o empréstimo tivesse sido concedido sem juros e sem correção, como acontece com alguns empréstimos do BNDES, o empréstimo já estaria mais do que quitado já que foram emprestados R\$93,24 bi e pagos R\$135,21 bi.

EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS E DOS SALDOS DEVEDORES				
ANO	PAGAMENTOS		SALDO DEVEDOR	
	Vls. Nominais	Vls. Cor.(ipca)	Vls. Nominais	Vls. Cor.(ipca)
1997	ND	Prejudicado	ND	Prejudicado
1998	ND	Prejudicado	93,24 bi	204.353.335
1999	4.259.329	8.569.067	120.263.268	241.949.849
2000	6.310.532	11.980.022	136.730.735	259.571.965
2001	6.300.456	11.108.508	154.222.093	271.913.240
2002	7.342.604	11.504.407	190.405.947	298.328.436
2003	8.281.041	11.870.776	211.717.384	303.494.413
2004	8.647.743	11.520.785	242.218.844	322.691.286
2005	10.800.455	13.614.088	251.041.416	316.440.371
2006	13.102.238	16.012.435	265.603.239	324.597.578
2007	14.437.086	16.890.890	285.244.985	333.726.738
2008	17.144.108	18.940.107	320.256.269	353.805.987
2009	18.471.602	19.563.102	316.363.900	335.058.059
2010	20.109.832	20.109.832	350.110.959	350.110.959
Σ	135.207.026	171.684.020	-	-

Fonte: Elaborada com dados do BGU/CGU e da STN/MF. Em mil R\$

No gráfico seguinte podemos visualizar a curva crescente dos pagamentos e dos saldos devedores corrigidos para preços de dezembro de 2010.



Sem a menor dúvida trata-se de um subsídio obscuro.

Na seqüência, utilizando outros dados, demonstro a existência do subsídio dos Estados para a União.

Vejamos:

Se compararmos o valor IGP/DI+6 (menos oneroso dos contratos) com a inflação acumulada (IPCA) teremos um subsídio dos Estados para a União de 352,50%.

IGPDI+6		471,67%
(-) IPCA	(-)	119,17%
(=) SUBSÍDIO	(=)	352,50%
Fonte: Elaborada com dados do SGS/BCB.		

Esta tabela demonstra que os Estados estão pagando praticamente três vezes mais do que talvez pudesse ser, no máximo, admissível.

Mais uma.

Comparando o mesmo IGP/DI+6 com a TJLP, que é uma taxa cobrada pela União em financiamentos do BNDES, teremos um subsídio dos Estados para a União de, em termos percentuais, 293,01%.

IGPDI+6		471,67%
(-) TJLP	(-)	178,66%
(=) SUBSÍDIO	(=)	293,01%
Fonte: Elaborada com dados do SGS/BCB.		

Portanto, esta tabela mostra a diferença de anos-luz que há entre o tratamento que a União dispensa à iniciativa privada e o tratamento que dispensou aos Estados Federados.

É bom lembrar que foi comparado o valor menos oneroso pago pelos Estados, o IGP/DI+6, com o custo financeiro máximo aplicável a algumas linhas de financiamento, já que o BNDES possui uma variada composição de condições financeiras.

Exemplo disto é a existência de financiamentos do BNDES para a dinamização de determinados segmentos econômicos privados com custos financeiros que se situam abaixo da inflação oficial, como é o caso do programa BNDES PSI – Inovação onde os projetos de inovação tecnológica têm uma taxa fixa de 4% a.a. e os projetos de capital inovador tem uma taxa fixa de 5% a.a.

Estes financiamentos têm características próprias, inclusive prazo de validade, que não estão sendo informados porque o motivo é somente dar exemplo de como a União dispensa tratamentos absolutamente diferenciados em relação a suas medidas econômicas.

Como a TJLP também é utilizada pela Receita Federal do Brasil nos Programas de Recuperação Fiscal (Refis), no Parcelamento Especial (Paes) e no Parcelamento Excepcional (Paex), ficamos diante do seguinte paradoxo institucional:

- para o contribuinte sonegador, classificado pela legislação pátria como criminoso, cobrança de valores bem inferior a inflação; e
- para os Estados Federados, formadores da União, cobrança de valores e condições de reles operação bancária comercial.

Assim, com a permissão para apropriados neologismos, contata-se que ao criminoso, um valor libertante e, aos Estados, um valor aprisionante.

Voltando às demonstrações.

A tabela a seguir demonstra o quanto de subsídio que os Estados pagam para a União se compararmos o IGP/DI+6 com as aplicações financeiras tradicionais antes referidas.

APLICAÇÕES FINANCEIRAS					
		POUP.	IPCA+6	CDB/PRÉ	IGP/DI+6
A	Rend. Bruto	172,09	322,49	460,24	471,67
B	(-) IR - 15%	0,00	48,37	69,04	70,75
C	Rend. Liq. (A-B)	172,09	274,11	391,21	400,92
D	Pagtos. (IGP/DI+6)	471,67	471,67	471,67	471,67
E	SUBSÍDIO (D-C)	299,58	197,56	80,46	70,75

Fonte: Elaborada com dados do SGS/BCB. Variações percentuais

Fica, de novo, demonstrado o subsídio dos Estados para a União.

Mesmo já tendo ficado claro que os Estados estão subsidiando fortemente a União, exponho, tão somente para fins de contra argumentação, a falha técnica nas contas daqueles que, equivocadamente, sustentam que é a União que está subsidiando os Estados.

Antes é importante registrar que por não ter disponível todos os dados deixo de abordar e demonstrar o cálculo que utiliza o Custo Médio Real Líquido da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (CMRL/DPMFi).

Já que não houve emissão específica de títulos com o prazo de resgate de 30 anos para financiar o empréstimo, o CMRL/DPMFi é o custo que seria compreensível se os que ora critico o tivessem utilizado para estabelecer o custo real de captação da União e não, como fazem, a utilização pura e simples da taxa SELIC bruta, que distorce habilidosamente os resultados.

Para deixar claro, o CMRL/DPMFi a que me refiro é o que deve ser calculado a partir dos seguintes dados:

- a) juros e remunerações pagos pela União;
- b) amortizações;
- c) saldos devedores da DPMFi;
- d) captações;
- e) inflação do período medida pelo IPCA; e
- f) receitas, principalmente as tributárias, decorrentes das operações que envolvam o pagamento destes juros e remunerações.

Feito este cálculo, certamente ficará mais uma vez demonstrado que os Estados Federados estão subsidiando fortemente a União.

Porém, como o escopo deste item não é o de estabelecer o “quantum” do subsídio que os Estados Federados carregam para a União, mas o de desmistificar o mantra de que é a União que subsidia os Estados, passarei a utilizar os mesmos dados dos que aqui critico.

Desta maneira, passo a demonstrar que, mesmo utilizando o raciocínio daqueles que exclamam que a União está subsidiando os Estados Federados, com ênfase aos que chamam de ricos, todas as análises mostram exatamente o contrário, isto é, a verdade situa-se na ponta oposta do diâmetro.

Mesmo sendo em montante menor do que aquele demonstrado no início do item e, creio, menor daquele que ficaria demonstrado se fosse feito o cálculo utilizando o CMRL/DPMFi, ainda assim o subsídio dos Estados Federados para a União se comprova.

E porque esta diferença? Onde está a falha técnica?

É simples.

Os que sustentam a tese do subsídio pró Estados calculam o custo de captação com base na SELIC bruta, isto é, não consideram o IR e o eventual IOF incidentes sobre o valor pago ao investidor.

Parece ser óbvio que, se vamos fazer o cálculo do custo de captação adotando tão somente a SELIC, com o qual discordo, é necessário que se trabalhe com a taxa SELIC líquida de impostos, já que quando a União capta com base na taxa SELIC, e, diga-se, como acontece com qualquer outra captação, ela não abre mão dos impostos incidentes sobre os rendimentos que paga aos investidores.

Apresento o seguinte exemplo, com valores aleatórios e extrapolados para bem registrar este fato.

Se, na liquidação de um empréstimo, a União paga R\$1.000,00 de rendimento e retém, a título de impostos, R\$225,00, então o custo do empréstimo para a União será de R\$775,00 e não de R\$1.000,00.

Por vezes as coisas são tão óbvias e tão simples que escapam da atenção dos mais competentes analistas.

Portanto, quando estes analistas adotam este custo, teriam que, no mínimo, adotar o custo líquido, isto é, o custo efetivo e nunca o custo bruto, isto é, o custo nominal.

Esta verdade é tão pacífica, tão óbvia, que eles nem podem alegar o risco da sonegação, pois a União desconta os impostos na fonte!

Desta maneira, quando confrontamos o rendimento da taxa SELIC líquida com o valor mínimo pago pelos Estados, que é o IGP/DI+6, também fica claro o subsídio dos Estados para a União.

A tabela a seguir mostra o subsídio decorrente da adoção da Selic Efetiva.

A	Taxa de juros SELIC	522,03%
B	- Imposto de Renda (15%)	78,30%
C	= Taxa SELIC EFETIVA (A-B)	443,73%
D	- IGPDI+6	471,67%
E	= SUBSÍDIO (D-C)	27,95%
Fonte: Elaborada com dados do SGS/BCB		

Talvez alguém pergunte: porque o desconto do IR da taxa SELIC e não do IGP/DI+6?

Porque sobre os pagamentos que os Estados fazem para a União não pode incidir nenhum tipo de imposto.

Talvez outra pergunta seja feita.

Porque foi considerada a alíquota de 15% para o I.R.?

Até poderia ter sido utilizada a alíquota de 19,4%, que é a média do IR cobrada nos doze anos analisados, mas optei por utilizar a menor alíquota cobrada pela União no período.

Assim, fica comprovado, à exaustão, que, sob qualquer ângulo, os Estados Federados estão subsidiando largamente a União e penso ter demonstrado o equívoco dos que defendem a tese de que a União está subsidiando implicitamente os Estados Federados.

A tese do subsídio implícito da União para os Estados chegou a ser anunciada no parecer prévio, referente às contas do Poder Executivo do ano de 2000, do TCU com o seguinte argumento:

*“Deve-se esclarecer que, conforme demonstra o quadro abaixo, ocorrerá subsídio caso o custo do financiamento da colocação dos títulos para assunção das dívidas dos estados (SELIC) seja superior ao encargo financeiro contratado (6,0% a.a. + IGP-DI), a ser apurado ao longo da operação. Consoante os números do quadro citado, a taxa SELIC acumula no período de 2.3.98 a 1.3.2001 o montante de 85,40%, que, relativamente à taxa contratada de IGP-DI+6,0% a.a., no mesmo período, é superior em 25,14%; ou seja, o governo está subsidiando os estados mais ricos da federação.”*

Ora, de quem é a responsabilidade pelo citado acúmulo da taxa SELIC de 85,40%?

Dos Estados é que não é, mas sim da União, pois é ela que tem o poder de traçar a política de taxas de juros básicas da economia.

O argumento de que esta variação da SELIC decorreu da necessidade que a União tinha para poder bem conduzir a política econômica só fortalece a opinião de que os resultados deste tipo de decisão não podem ser imputados aos Estados.

Para ter-se uma idéia sobre a magnitude que tais números podem atingir, tomemos como exemplo os dados do ano de 2010.

No relatório de dezembro de 2010 da STN, o Custo Médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) acumulado em doze meses foi de 11,83% a.a.

Tomando-se esta taxa e descontando-se somente a alíquota mínima de 15% do IR, já que não temos os dados completos para aferir o custo real, temos que o citado custo foi de 10,06%.

Ora, como sabemos que a taxa cobrada dos Estados no ano de 2010 foi de 17,31%, então temos que a União cobrou dos Estados uma taxa superior em 72% do seu custo líquido apenas do IR.

Com estes dados podemos imaginar a diferença que teríamos se tivéssemos possibilidade de calcular o CMRL/DPMFi como descrito anteriormente.

Observe-se que a penalidade prevista no parágrafo 6º, do artigo 3º, Lei nº 9.496/77 para os Estados que não cumprirem o Programa estabelecido na citada lei é o pagamento de encargos financeiros calculados pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal acrescidos de um por cento em substituição ao encargo financeiro calculado pela aplicação do IGP/DI mais 6%.

A atual situação é tão surreal que o encargo financeiro previsto como penalidade é imensamente mais benéfico do que o encargo financeiro de quem cumpre integralmente o citado Programa.

Algo como: olha, se você não cumprir o acordado, eu lhe cobrarei 11,06% em vez de 17,31%.

Outro argumento ainda muito utilizado é o de que a União utiliza estes valores (IGP/DI + Juros) nas suas captações no mercado financeiro.

Este é mais um argumento que não se sustenta, pois não se pode confundir políticas públicas com a gestão da dívida pública, que precisa se adequar às voláteis circunstâncias do mercado financeiro. Quando o Tesouro Nacional lança títulos indexados a este índice (IGP/DI) o faz por decisão de gestão da dívida pública e, neste momento, ele atua no mercado financeiro como mais um "player" entre tantos que também atuam neste mercado.

Ora, fica óbvio que estas circunstanciais decisões não podem ter o condão de balizar uma norma da magnitude da Lei nº 9.496/97.

Da mesma forma, outro dado destrói o argumento: o total de títulos indexados ao IGP/DI representava insignificantes 0,6%, em 12/2008, 0,4%, em 12/2009 e 0,3%, em 12/2010, do estoque dos títulos públicos federais. (fonte: BCB – Indicadores Econômicos – Títulos Públicos Federais por Indexador).

Ainda é necessário registrar, com base em relatórios da STN, os seguintes dados referente ao ano de 2010.

Por conta da dívida interna decorrente do programa em estudo, o Governo Federal pagou, a título de juros, a importância de R\$29.529.341,34.

Já, por conta das prestações recebidas dos Estados, que atingiram a soma de R\$20.109.832.000,00, o Governo Federal recebeu, a título de juros, a importância de R\$13.238.173.000,00.

Uma diferença de "apenas" 448 vezes mais. Convenhamos, é diferença para banqueiro nenhum botar defeito.

Assim, fica claro que a tese do subsídio implícito da União para os Estados é cortina de fumaça para esconder a verdadeira responsabilidade da União.

Em termos coloquiais, diríamos que é a velha tática de empurrar os seus defeitos e responsabilidades para o colo do outro.

Diante disto, cabe ressaltar a incongruência dos discursos dos que por um lado defendem os contratos e por outro afirmam que o país padece de uma memória inflacionária e que, à medida que a inflação vai ficando sob controle, os maus indexadores devem ser diluídos ou substituídos por indexadores melhores.

# V A INADEQUADA ADOÇÃO DO IGP/DI COMO INDEXADOR DO EMPRÉSTIMO E A SUA COMPARAÇÃO COM O IPCA

A seguir analiso a adoção do índice de correção dos contratos.

Antes registro que para este estudo trago partes da posição sobre a questão dos índices expressa no relatório final da Subcomissão das Finanças Públicas da Assembleia Legislativa do Estado do RGS realizada em 2005 e que teve como objetivo examinar a crise das finanças públicas do Estado, na qual assessoriei o Deputado Relator como representante das três entidades que congregavam os servidores de nível superior da Secretaria da Fazenda do RGS.

De imediato, é imprescindível fixar uma premissa básica, indiscutível e indestrutível: tanto o IGP/DI quanto o IPCA expressam claramente as políticas econômicas implementadas pela União, na medida em que ela tem amplo domínio sobre os valores que compõem estes índices; domínio este que fica acentuado no caso do IGP/DI devido à metodologia de cálculo deste índice.

A maior demonstração da validade da premissa do acentuado domínio sobre o IGP/DI ocorre quando examinamos as variações deste índice ocorridas nos anos de 1999 e 2002 quando, por decisão unilateral da União na política cambial, o IGP/DI apresentou taxas de variação relativa superiores ao IPCA em extraordinários 123,49% e 110,78%, respectivamente.

Do volume 14, de 2007, do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, do IBGE, destaco os seguintes trechos:

*“O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, índice do Sistema Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). O período de coleta do IPCA estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência. A população-objetivo do IPCA abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (hum) e 40 (quarenta) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Brasília e município de Goiânia.*

*“A motivação para a criação do IPCA foi oferecer, para todos os fins práticos, a medida do movimento geral dos preços no mercado varejista. Trata-se, portanto, do indicador da inflação segundo o consumo pessoal, bem como encontra, nas Contas Nacionais, um campo de importante utilização.*

*“A definição da população-objetivo do IPCA tem levado em conta o objetivo de medida da inflação sob a ótica do consumo pessoal. Além disso, foram sempre considerados os seguintes critérios e parâmetros:*

*- cobertura – acima de 90% das famílias residentes nas áreas urbanas de abrangência do SNIPC, qualquer que seja a fonte de rendimentos, de modo a assegurar cobertura próxima da totalidade, tendo em vista o objetivo do IPCA; e*

*- estabilidade da estrutura de consumo – são excluídos os extremos da distribuição, ou seja, aquelas famílias cujos rendimentos estão abaixo de 1 salário mínimo e aquelas com rendimentos considerados muito altos. Os argumentos são a instabilidade e atipicidade dos hábitos de consumo das famílias componentes desses segmentos.*

*“O cadastro de informantes é formado por estabelecimentos comerciais de venda de produtos e prestadores de serviços; domicílios alugados; empresas concessionárias responsáveis pela prestação de serviços; órgãos oficiais; além de alguns profissionais autônomos, como médicos e dentistas.”*

A abrangência, a metodologia, a cesta de compras, a população objetivo, a ponderação, a qualidade do índice, entre outras características próprias fazem com que o IPCA seja aquele que melhor mede o valor aquisitivo da moeda nacional.

Aliás, em todas as esferas governamentais o IPCA tem sido utilizado como índice oficial.

Tomemos alguns poucos e bem variados exemplos.

O IPCA é o indexador que corrige:

- a Unidade Padrão Fiscal (UPF) dos Estados, que a utilizam para corrigir as taxas, para servir de base de cálculo de atualização monetária dos débitos e crédito fiscais, para aplicação de multas e para corrigir tributos estaduais, como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA;
- a Unidade Fiscal de Referência (UFIR), que a União utilizou no Plano Real como medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos e de valores bem como os relativos a multas e penalidades de qualquer natureza;
- os valores previstos nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional;
- no âmbito federal, as tarifas, os custos, entre eles os parametrizadores, as despesas, os valores referentes a medidas de estímulo à liquidação de dívidas e as taxas de fiscalização;
- o teto de preços estabelecidos pelas Câmaras de Regulação de Mercado;
- as multas e atualização monetária de outros valores, das Agências Nacionais;
- os valores que a Receita Federal do Brasil utiliza para medir o desempenho da arrecadação federal; e
- os valores que são utilizados pelo Banco Central para balizar as metas de inflação no Brasil.

Por outro lado, o IGP/DI que é um índice apurado pelo IBRE, da FGV, ambas instituições privadas, é formado por outros três índices de variação de preços setoriais: o Índice de Preços ao Produtor Amplo, antigo Índice de Preços por Atacado (IPA), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC).

Como nos informa a respectiva nota técnica, a partir do ano de 2006 o IBRE/FGV acelerou a revisão do cadastro de informantes usado no cálculo do Índice de Preços por Atacado de modo a incluir apenas os que fossem classificados como produtores sendo paulatinamente excluídos do cadastro os distribuidores, atacadistas, representantes comerciais, importadores e demais intermediários. No ano de 2010, o IBRE/FGV concluiu esta alteração do IPA (60% do IGP/DI) que deixou de ser uma pesquisa de preços no atacado para ser uma pesquisa de preços ao produtor adotando nomenclatura de Índice de Preços ao Produtor Amplo, mas mantendo a antiga sigla.

A influência destes três índices na formação do IGP/DI é a seguinte: o IPA é responsável por 60%, e os outros 40% são distribuídos pelo IPC (30%) e pelo INCC (10%).

Aliás, estes distintos pesos e, principalmente, esta mistura entre preços de produtor, atacado, varejo e construção civil já vem sendo criticada há muito tempo. A esta crítica ouve-se a singela resposta de que se trata de um modelo tradicional.

Em função desta composição, onde predomina o IPA, o IGP/DI é tido como um índice muito volátil, pois além de sofrer fortes pressões por decisões tomadas, agora no produtor e antes no atacado, é extremamente sensível às variações cambiais tanto é que ao tempo em que o Brasil tinha grande instabilidade cambial ele chegou a ser aceito como medida oficial da inflação brasileira.

O IGP/DI também foi muito utilizado no processo de privatizações ocorrido no Brasil como bem mostra a nota à imprensa, publicada em 11 de agosto de 2005, sobre o índice de reajuste dos contratos de energia, divulgada pelo Ministério das Minas e Energia:

*“O processo de privatização da indústria elétrica brasileira adotou, inicialmente, a utilização do Índice Geral de Preços – Mercado (IGPM) para a proteção dos contratos de concessão dos serviços de distribuição e de transmissão e nos contratos de compra de energia elétrica com prazo superior a um ano.*

*“A escolha se devia a grande correlação do IGPM com a variação cambial, uma maior atratividade para investidores nacionais e estrangeiros, normalmente com financiamentos corrigidos pela variação do dólar ou cesta de moedas.*

*“Tratava-se de uma escolha estratégica e historicamente situada.*

*“Tal correlação, entretanto, carrega grande volatilidade, que facilmente pode desencadear desequilíbrios econômicos financeiros.*

*“Além disso, como o IGPM freqüentemente apresenta variações diversas do índice oficial das metas de inflação (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) perseguidas pelo Banco Central, a própria capacidade da política monetária fica afetada no sentido de responder rapidamente aos ajustes na taxa básica de juros (SELIC)”.*

Como o IGP/DI capta com antecedência as prováveis futuras variações do poder aquisitivo da moeda nacional, medido pelo IPCA, o mercado financeiro o utiliza largamente.

Com isto, o mercado financeiro se antecipa a algo que talvez nem venha a ocorrer, pois o mercado varejista que tem seus preços limitados pelo mercado consumidor nem sempre consegue repassar as altas do produtor/atacadista para seus preços.

Quando o mercado varejista se vê obrigado pelo mercado consumidor a absorver estas altas de preços do produtor/atacadista ele provoca duas situações:

- a) por não poder elevar os seus preços, a variação do IPCA não ocorre e, por conseguinte, este não acompanha a variação daquele;
- b) como consequência desta não elevação dos preços, a arrecadação tributária dos Estados cai porque além de não ter a base de cálculo do seu principal imposto, o ICMS, reajustada ainda tem que absorver os créditos fiscais que o produtor/atacadista repassa para o varejo.

De qualquer maneira, mesmo sendo óbvio, é importante observar que este raciocínio é válido somente para produtos idênticos eventualmente constantes das cestas de compras dos dois índices em estudo.

Aliás, quando alguns analistas comparam estes dois índices é comum a ocorrência de um equívoco fundamental.

É recorrente a afirmativa de que o IGP/DI e o IPCA são índices convergentes, já que o primeiro mede os preços do produtor/atacadista e o segundo mede os preços do varejo o que faria com que no médio ou no curto prazo eles tendessem a igualdade.

Aliás, esta afirmação tem sido muito usada para a defesa da manutenção do IGP/DI como indexador do empréstimo.

Ora, somente o exame das variações ocorridas nos doze anos em estudo já mostra que esta convergência não existe na medida em que o IPCA variou 119,17% e o IGP/DI variou 201,24%.

Mas o que mais mostra que o argumento falacioso da convergência não existe é de que a cesta de compras do IGP/DI e a do IPCA não é a mesma. E não sendo a mesma cesta não há como querer compará-las.

Desta maneira, é indiscutível que a arrecadação tributária dos Estados somente é positivamente afetada pela inflação do preço dos produtos e serviços que fazem parte da cesta do IPCA já que é ela que é imediatamente captada pelo ICMS, fonte maior dos recursos utilizados para o pagamento dos compromissos, entre os quais o empréstimo, dos Estados Federados.

Tanto é assim, que as administrações tributárias de todas as esferas utilizam o IPCA para analisar o comportamento das suas receitas tributárias.

Ora, como os recursos para o pagamento do empréstimo vêm principalmente do ICMS, a arrecadação deste tributo deveria ter sido o parâmetro para a amortização do empréstimo e não o parâmetro para a simples limitação do valor da prestação.

Afinal, qual é o espírito da indexação do contrato do empréstimo? Ou melhor, qual é o espírito da indexação de qualquer contrato? Obviamente que é o de compensar a perda do valor aquisitivo da moeda nacional, ou seja, a perda decorrente da inflação ocorrida no País.

E qual é o índice que mede a inflação em nosso país?

Indiscutivelmente este índice é o IPCA. Não só por ser hoje considerado o índice oficial, mas principalmente pela metodologia de cálculo que ele utiliza.

Além disto, no tocante ao IGP/DI, muito poderia ser debatido sobre a alteração da metodologia do IPA onde, segundo declarações do próprio IBRE/FGV, a maior novidade implementada em 2010 foi a de tirar dos produtos do “novo IPA” a incidência do IPI e do frete.

Um dos debates seria sobre o efeito neutralizante que a reforma do IPA provocará no papel de imposto regulatório que o IPI desempenha na economia, pois, com a referida exclusão, toda a decisão de política econômica que envolver este imposto (seja aumentando, diminuindo ou reduzindo a zero, a sua alíquota) não será captada pelo novo IPA o que gerará sensíveis distorções.

Com efeito, é sabido que no ano de 2009 a União tomou a decisão de política econômica de reduzir o IPI sobre alguns produtos o que afetou negativamente o IGP/DI; afetação esta que foi uma das causas da inédita deflação apontada por este índice no ano de 2009.

Em resposta a pergunta sobre qual seria o motivo da mudança da fórmula deste índice que ainda é muito utilizado a resposta é de que este modelo é o mais comum no resto do mundo e que chegou a hora de partir para algo como um índice de preços ao produtor, porque esse é o caminho.

Mas as reformas estão disponíveis para um debate?

Até podem estar em círculos fechados, mas a decisão final sempre caberá ao IBRE/FGV, que põe e dispõe sobre seus índices, e, aos Estados Federados, caberá arcar com as conseqüências da decisão deste instituto privado. Usando-se uma figura futebolística diríamos que a regra do jogo foi alterada durante o andamento da partida causando perplexidade e o sentimento de impotência dos times e dos torcedores.

Com todo o exposto, fica mais do que claro que a adoção do IGP/DI como indexador do contrato foi política e tecnicamente inadequada, além de inconstitucional como é exposto em outro item deste estudo.

# VI A INACEITÁVEL COBRANÇA DE JUROS E A ILEGAL ADOÇÃO DA TABELA PRICE

Como já ficou sobejamente demonstrado, a União era a maior interessada em resolver a situação crítica em que se encontravam os Estados Federados, portanto não deveria sequer ter pensado em cobrança de juros sobre o empréstimo, quanto mais fazê-lo.

Para ilustrar, trago a definição de juro do Dicionário Houaiss da língua portuguesa, em suas diversas acepções: a) - quantia que remunera um credor pelo uso de seu dinheiro por parte de um devedor durante um período determinado, geralmente uma percentagem sobre o que foi emprestado; soma cobrada de outrem, pelo seu uso, por quem empresta o dinheiro; b) renda ou rendimento de capital investido c) Derivação: sentido figurado: recompensa ('prêmio'). Já nas locuções encontramos a seguinte: pagar com juros Derivação: sentido figurado. Regionalismo: Brasil. Uso: informal. pagar caro.

E é bem isto o que esta acontecendo, os Estados estão “pagando caro” por serem Federados.

Ora, faz algum sentido a União cobrar juros de um empréstimo que ela necessitava fazer?

Não, com certeza, não faz o menor sentido a cobrança de juros neste empréstimo.

Mais.

Faz algum sentido que ela além de indevidamente cobrar juros ainda montar o plano de amortização utilizando a Tabela Price onde primeiro se paga os juros e depois se calcula o valor da amortização?

Não, absolutamente, não!

Aqui é importante informar que, neste caso, a adoção da Tabela Price é totalmente ilegal. Ilegalidade, aliás, já sumulada pelo Supremo Tribunal Federal.

De imediato, registro que me incluo entre os que defendem que a Tabela Price traz em sua própria formulação o procedimento que a lei brasileira proíbe, isto é, a capitalização de juros.

Para não alongar demais este estudo, deixo de aqui defender matematicamente esta posição, mas é importante registrar o estabelecido na Súmula 121 do STF:

*“É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.”*

Com certeza, mesmo aqueles que afirmam não existir o anatocismo na Tabela Price se analisassem os planos de amortização dos empréstimos concordariam com a posição que defendo.

Esta minha posição encontra amparo na Súmula 596 do STF:

*“As disposições do decreto 22626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.”*

Como se sabe, a Tabela Price é largamente utilizada pelo sistema financeiro e com esta Súmula o STF afastou a ilegalidade das operações dos integrantes do sistema, sejam instituições públicas ou privadas.

Por si só esta Súmula confirma a existência do anatocismo no sistema financeiro, ao afirmar que as disposições do decreto não se aplicam a ele, ou seja, o decreto ainda vigora, mas somente não se aplica às operações do sistema financeiro nacional.

Ora, como a União não faz parte do sistema financeiro nacional, então, definitivamente, a Súmula 121 do STF se aplica ao empréstimo ora em estudo.

Obviamente, seria diferente se o empréstimo tivesse sido concedido pelo Banco do Brasil, quando também ocorreria o anatocismo, mas não seria ilegal por que estaria amparado na súmula 596 do STF.

Diante disto cabe a pergunta: mas neste empréstimo existe a capitalização de juros?

No meu entender, nem é necessário estudar os planos de amortizações dos diversos Estados, pois o método empregado para formular a Tabela Price traz embutida esta capitalização.

De qualquer modo, acredito piamente que, em função da limitação do valor da prestação, a análise dos planos de amortização mostraria a existência da capitalização de juros.

Até tentei conseguir estes planos, mas não os obtive.

A Controladoria-Geral da União informou que não detém estas informações e que o órgão gestor destas transações é a Secretaria do Tesouro Nacional.

Por sua vez, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

*“Infelizmente os dados solicitados não estão disponíveis na STN. Creio que a fonte para a coleta das informações deva ser os próprios Estados e o DF. Ouvidoria Tesouro Nacional”. (grifei)*

Deixando de lado a opacidade das contas públicas, nem se faz necessária ampliar esta discussão, pois defendo que a cobrança de juros no empréstimo é totalmente incabível.

Aliás, para demonstrar o efeito devastador da cobrança de juros, apresento a seguinte tabela comparando a variação do IGP/DI+6 com o IGP/DI (sem o acréscimo de juros).

IGP/DI				
	IGP/DI	IGP/DI.ACUM.	IGP/DI+6	IGP/DI+6ACUM.
Base	-	100,00	-	100,00
1999	19,99	119,99	25,99	125,99
2000	9,80	131,75	15,80	145,90
2001	10,40	145,45	16,40	169,83
2002	26,41	183,87	32,41	224,87
2003	7,66	197,96	13,66	255,59
2004	12,13	221,97	18,13	301,93
2005	1,23	224,71	7,23	323,77
2006	3,80	233,24	9,80	355,49
2007	7,90	251,66	13,90	404,90
2008	9,11	274,58	15,11	466,07
2009	-1,44	270,64	4,56	487,33
2010	11,31	301,24	17,31	571,67
	-	201,24	-	471,67
$\Delta\% = 270,44$				
Fonte: Elaborada com dados do SGS/BCB. Variações percentuais				

Como podemos observar, o valor dos juros é maior do que o valor do próprio indexador, pois desmembrando-se os 471,67%, verificamos que 201,24% é a variação do IGP/DI enquanto que 270,44% é a repercussão dos juros de 6% a.a.

Em outras palavras, mais da metade (57,34%) da variação do IGP/DI+6 é de exclusiva responsabilidade da taxa de juros de 6% a.a.

Além de devastadora, a cobrança de juros é nefasta.

# VII

## A NECESSÁRIA CLÁUSULA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO

---

Sabemos todos que os contratos administrativos são regrados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1983, a chamada Lei das Licitações, que regulamentou o inciso XXI, do Artigo 37, da Constituição Federal.

Nesta Lei estão previstas regras que prevêm que os contratos administrativos podem ser alterados em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários e para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

A previsão legal da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro também se aplica quando se trata de salvaguardar o interesse público frente aos seus fornecedores.

A citada lei vai, inclusive, mais longe.

Ela prevê a possibilidade da declaração de nulidade do contrato administrativo, que opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos, mas ressalva que a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado.

Assim, esta Lei ampara os dois lados: o fornecedor e a Administração Pública.

Ora, se nos contratos administrativos a lei, corretamente, prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o que resguarda, inclusive, o lucro dos fornecedores, nada mais correto do que se aplicar, por analogia, guardadas as óbvias diferenças fáticas, esta mesma disposição nos contratos de empréstimo realizados entre as Administrações Públicas da União e dos Estados Federados, principalmente como os do caso em estudo, que têm uma duração mínima de 30 anos.

É óbvio que em um lapso de tempo tão longo acontecerão fatos imprevisíveis, ou mesmo previsíveis, e de conseqüências previamente incalculáveis, ou mesmo calculáveis.

Já na vigência dos contratos do empréstimo diversas decisões econômicas da União interferiram nas finanças estaduais.

Entre estas se destacam, pela contundência do exemplo, as decisões de política cambial tomadas nos anos de 1999 e 2002 que desequilibraram, como já visto anteriormente, fortemente os valores contratados.

Mas existem outros exemplos mais recentes.

No ano de 2009, movimentos econômicos decorrentes da dita crise econômica mundial influenciaram negativa e duplamente as receitas dos Estados Federados.

A primeira influência negativa foi a da redução das suas receitas tributárias pela diminuição da atividade econômica e a segunda foi a redução dos repasses da União por conta, de novo, da decisão de política econômica de reduzir a carga tributária de alguns setores estratégicos para o País.

Não se discute aqui a validade das medidas, apenas se registra os indiscutíveis efeitos das medidas adotadas pela

União.

Outro caso concreto que estamos vivenciando no momento da elaboração deste estudo é a redução da SELIC a níveis muito inferiores aos praticados na história recente do País.

Em função desta, de novo, decisão de política econômica, os Estados estão pagando taxas de juros extremamente mais elevadas do que a ainda elevada SELIC.

Mesmo isto tendo acontecido, não é possível rever os termos das já cruéis condições estabelecidas nos contratos, pois eles não contêm a trivial cláusula do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Assim, é imperioso que a previsão da cláusula que preserva o equilíbrio econômico-financeiro esteja presente nas novas diretrizes que permitirão o refazimento dos contratos a fim de que, no futuro, casos como estes não venham a abalar as finanças dos Estados Federados.

# VIII

## UMA EXPLOSIVA DECISÃO POLÍTICA: O ENFRAQUECIMENTO LENTO E GRADUAL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

---

A Constituição Brasileira estabelece que os Estados Federados são autônomos.

O Dicionário Houaiss da língua portuguesa define a palavra autônomo como sendo aquele que tem autonomia, que:

- 1 – é dotado da faculdade de determinar as próprias normas de conduta, sem imposições de outrem; e
- 2 - goza de liberdade administrativa e política perante o poder central; que tem o direito de se governar segundo as suas leis e costumes.

É evidente que os Estado Federados não estão desfrutando da autonomia prevista na Constituição Brasileira principalmente devido a:

- a) exagerada concentração da renda nacional nos cofres da União;
- b) um contrato que deve ser classificado com os adjetivos de desequilibrado, abusivo, draconiano e leonino; e
- c) uma forte dependência da União, por ser ela a formuladora das políticas econômicas nacionais, tanto a nível da macro como, em muitas vezes, a nível da micro-economia.

A situação financeira dos Estados Federados é tão crítica que alguns estão se obrigando a contingenciar a apropriação de créditos fiscais por parte dos contribuintes do ICMS - o que contraria a própria sustentação teórica do imposto - e a contingenciar o pagamento de títulos precatórios - o que confronta o próprio sistema republicano.

Aliás, a situação que já é crítica pode ficar ainda pior.

Recentemente o Plenário Virtual do STF reconheceu por unanimidade repercussão geral sobre o tema do não cabimento de Lei complementar dispor sobre o direito à compensação de crédito de ICMS, mas unicamente disciplinar o regime de tal compensação já que nenhuma norma infraconstitucional poderia impor limite a não cumulatividade sob pena de afrontar a Constituição Federal.

Não havendo suficiente renda própria, não há autonomia! Não havendo autonomia, não há federação!

Como já foi dito anteriormente, mas nunca é demais repetir, desta maneira, a União, por vias transversas, burla o dispositivo constitucional que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Sem a menor dúvida, este caminho leva para a reinstalação do estado unitário que é o principal gerador de regimes absolutistas, espetáculo onde se apresentam poucos atores e muitos, muitíssimos, passivos espectadores.

Um retrocesso histórico lastimável.

O Brasil já trilhou este caminho quando foram abolidos os partidos políticos bem como, em nome das rivalidades regionais, os hinos, os escudos e as bandeiras dos Estados Federados.

No evento de cremação das bandeiras - em pira preparada para o ato realizado em praça pública e diante do Chefe da Nação, Ministros de Estado, Corpo Diplomático e altas autoridades civis e militares - era, cerimoniosamente, repetido o bordão: é o fim de dois estados!

Além disto, foram destruídas a autonomia financeira, a descentralização administrativa e a representação dos Estados Federados no Congresso Nacional.

A opção política pelo enfraquecimento da Federação Brasileira decorrente da atual concentração de poder na União é um assunto muito sério para ser deixado de lado, pois o espírito subnacionalista dos brasileiros está tomando grande vulto:

- a) canta-se cada vez mais, junto com o nacional, o hino dos Estados;
- b) usa-se a bandeira do Estado nas lapelas;
- c) antigos movimentos e revoluções Estaduais são comemorados cada vez com mais energia em um número cada vez maior de Estados;
- d) os radialistas, principalmente os narradores esportivos, em busca de audiência, transformam clubes de futebol em verdadeiros heróis quando enfrentam o de outro Estado;
- e) a publicidade comercial, inclusive de estatais, explora ao máximo o espírito subnacionalista para atrair clientes; e
- f) os governadores, para poderem exercer alguma liderança, exploram e incentivam o sentimento subnacionalista como recurso para manter o protagonismo político conquistado nas urnas e assim poder amenizar a perda da popularidade que a pobreza orçamentária lhes impõe.

Sem dúvida, esta situação é politicamente explosiva já que o aumento do subnacionalismo, definitivamente, não combina com as restrições orçamentárias a que estão expostos os Estados Federados e muito menos com a enorme concentração de poder nas mãos da União.

Poder este que está gerando um neocolonialismo pela asfixia financeira e a conseqüente dominação pelo sistema da dívida.

Estamos diante de todo este desconforto institucional por causa de uma mera dívida escritural que se fosse anulada nada repercutiria nas contas nacionais - do Governo Geral -, pois o resultado da soma é zero.

Some-se a isto, se isto já não bastasse, as teses dos defensores da manutenção do atual "status quo" que afirmam que alterações nos contratos provocariam:

- a) uma onda de operações de crédito por parte dos Estados;
- b) o comprometimento do objetivo maior da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) a desestabilização econômica e financeira nacional; e
- d) a pressão dos governadores para obterem concessões da União quando nova crise financeira ocorrer e ameaçar a governabilidade.

Dizem também que a experiência sugere que os governos subnacionais contribuem significativamente para agravar os problemas macroeconômicos e dificultar a sua solução porque eles são incentivados a produzir déficits que posteriormente são transferidos para a União, que acaba assumindo o problema para evitar a deterioração das suas contas.

E concluem em tom de guardiões: desta maneira a solvência dos governos subnacionais cria um problema de perigo moral que estimula o endividamento excessivo, isto é, os Estados Federados devem ser mantidos em regime de permanente insolvência.

Os fervorosos defensores da manutenção da insolvência dos Estados Federados partem de duas implícitas premissas básicas:

- a) as unidades subnacionais são irresponsáveis; e
- b) a União é um poço de virtudes e de responsabilidades.

Até podem alegar que as contas da União estão melhores que as dos Estados, mas, convenientemente, escondem que o grosso da renda nacional é direcionado, incontinenti, para as burras da União.

Com um bolo deste tamanho nos cofres, fica fácil posicionar-se como paradigma de comportamento fiscal.

Também escamoteiam o fato de que é a União quem comanda a política econômica e que amparada pelo suculento orçamento federal, põe e dispõe sobre as coisas da Federação.

Igualmente o fazem com o fato de que sempre é debitada aos Estados Federados a parte principal dos ônus das medidas econômicas enquanto que o bônus nunca é partilhado, o que, aliás, fica evidenciado com a recorrente concentração da renda nacional.

Também esquecem que a União pode propor, como já o fez muitas vezes, ao Congresso Nacional projetos de leis inibidoras de procedimentos supostamente inadequados por parte dos Estados.

Ora, tudo começa e termina nas mãos da União, no entanto, querem fazer recair somente sobre os depauperados Estados a responsabilidade pelas mazelas da Federação Brasileira.

Dizem, também, que os defensores de mais autonomia para as Unidades Federativas querem inclinar o país para movimentos separatistas, quando, na verdade, são eles, os defensores deste absurdo centralismo, é que levam para os desentendimentos não só entre as próprias Unidades Federativas como também com o Governo Federal.

O presidencialismo brasileiro caminha celeremente para o tipo de governo do “toma-lá-dá-cá” e do “escreveu-não-leu-o-pau-comeu”, que transforma os governadores em meros gerentes provinciais do “Governador-Geral”, a quem cabia “dar favor e ajuda” e centralizar o poder político e administrativo da colônia.

Aliás, uma boa demonstração do sentimento de “donos do raio e do trovão” e da visão mercantilista que ainda contamina importantes setores financistas da União é o fato de constar nos contratos cláusula que prevê que os valores serão **acrescidos** da atualização monetária e de constar no site da STN a informação de que os valores são atualizados pela **variação positiva**, do IGP-DI.

Ora, a Lei nº 9.496/97 dispõe no inciso II do Artigo 3º que a atualização monetária será calculada e debitada com base na variação do IGP-DI, portanto a atualização decorrente da **variação** tanto pode ser positiva quanto negativa e, conseqüentemente, os valores desta atualização tanto podem ser acrescidos quanto diminuídos.

O fato de constar da Lei que a atualização monetária será calculada e **debitada** não alarga a interpretação do termo **atualização** e nem do termo **variação**.

Quando a Lei dispõe que a **atualização** será **calculada** pela **variação** isto significa dizer que em caso de variação positiva ela será debitada, mas em caso de variação negativa, por analogia, ela será creditada já que os termos que comandam a ação são **atualização** e **variação**.

Com o emprego destas expressões, “positiva” e “acrescida”, a União determinou, ilegalmente e ao seu “bel prazer”, que quando o IGP-DI for negativo, isto é quando ocorrer deflação deste índice, como a acontecida no ano de 2009, as dívidas não serão diminuídas.

Este comportamento chega a ser ultrajante, pior que o de banca de jogo clandestino, pois, aqui, “a casa trabalha com margem de 100%”, isto é, ganha sempre.

A opção pela centralização do poder, que tanto pode acontecer pelas armas quanto pela asfixia financeira, em detrimento da opção pela autoridade, que se fundamenta na legitimidade democrática saída das urnas, é opção altamente perigosa para a estabilidade política da nossa nação, pois transforma paulatinamente o estado brasileiro num estado de poucos.

Estado de poucos, aliás, que pode ter levado o vice-presidente e corregedor do TCU, Ministro José Augusto Ribeiro Nardes, a desabafar em entrevista publicada, no dia 31 de janeiro de 2011, no Jornal do Comércio, de Porto Alegre, quando afirmou que:

- a) “A corrupção no País está galgada na centralização do poder em Brasília”;
- b) “Sempre defendi, como parlamentar, a descentralização do poder. Mais para os estados, mais para os municípios e menos para Brasília. Alguns estudiosos defendem a tese de que deve concentrar em Brasília. Mas a volta dos recursos para estados e municípios é muito lenta, é um caminho muito longo. Por isso, burocratas que trabalham em vários segmentos da sociedade acabam criando dificuldades que estimulam a corrupção. Portanto, diminuir o poder de Brasília é uma forma de solucionar a questão, ou melhor, minimizar.”; e
- c) “Então, a descentralização do poder seria uma boa medida.”

O Ministro Nardes vai além.

No artigo “Crescimento do Brasil passa por ações anticorrupção e novo Pacto Federativo” publicado na REVISTA FEBRAFITE, edição de fevereiro de 2011, afirmou que:

- 1) *“A composição dos gastos governamentais, a credibilidade e a legitimidade dos governos e a confiança que a população tem no Estado são afetados diretamente pela corrupção”;*
- 2) *“Toscamente podemos concluir que a omissão no controle da corrupção faz com que o dinheiro desviado para o pagamento de práticas corruptas deixe de ser aplicado no país na manutenção de serviços básicos como saúde, educação, segurança e saneamento.”;*
- 3) *“O atual modelo de pacto federativo brasileiro foi estabelecido pela Constituição de 1988. Ao longo destes mais de 20 anos, a União transferiu progressiva e sistematicamente mais responsabilidades aos Estados e municípios. Os recursos, no entanto, não acompanharam essa tendência e não foram transferidos na mesma proporção.” e*
- 4) *“O saldo disso tudo é negativo para os gestores que, embora busquem prestar um serviço de qualidade, na maioria das vezes, são obrigados a cortar despesas de serviços essenciais como saúde e educação por falta de recursos. Sem vislumbrar soluções, prefeitos municipais e governadores acorrem à Brasília em busca de recursos para obras através das emendas parlamentares, recursos que os deputados federais destinam aos municípios e aos estados dentro do orçamento da União”.*

Diante deste desabafo de pessoa que possui profundo conhecimento técnico e político da realidade brasileira, é possível pensar que os fervorosos defensores da manutenção da insolvência dos Estados Federados não têm apenas motivação ideológica, mas talvez a motivação de manutenção do poder da burocracia que sustenta tecnicamente esta indecorosa concentração de poder em Brasília, a qual faz com que Prefeitos e Governadores lhes rendam cotidianas homenagens a fim de que seus projetos sejam aprovados para que possam dispor de minguados caraminguás.

A continuar assim, logo veremos os fervorosos defenderem abertamente, já que o fazem implicitamente, a reinstalação do estado unitário com a sonhada instalação do regime absolutista no Brasil.

# IX

## A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.496/97 PELA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IGUALDADE E DA IMPESSOALIDADE

---

A Lei nº 9.496/97, inconstitucionalissimamente, ofendeu os princípios da igualdade e da impessoalidade em três momentos: 1) na fixação do juro mínimo; 2) na permissão para ser estabelecido um limite para o comprometimento da receita com o pagamento do empréstimo; e 3) na utilização do IGP/DI como índice de atualização monetária dos valores emprestados.

Senão, vejamos.

1) - Quanto à fixação do juro mínimo.

O inciso I, do artigo 3º estabelece: (com grifos)

*“Art. 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subseqüentes, observadas as seguintes condições:”*

*“I - juros: calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado;”*

A Lei, ao fixar a taxa mínima de 6% a.a, autorizou que o Governo Federal estabelecesse, por seu livre arbítrio, qualquer outra taxa de juros por mais absurda que pudesse ser.

Nos contratos assinados, o Governo Federal cobrou taxas que variaram de 6% a 7,5% a.a, mas, pelo permissivo legal, poderia ter variado muito mais.

Com efeito, a Lei, ao estabelecer o juro mínimo de 6% a.a., autorizou a autoridade administrativa a estabelecer 12% a.a, 15% a.a, 30% a.a, 60% a.a, ou qualquer outro número, para um Estado e de 6% a.a. para outro Estado.

Este é um exemplo exageradamente dramático, mas assim é apresentado para poder melhor explicitar a inconstitucionalidade da Lei.

Ora, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados estabelecido pela Lei nº 9.496/97 previa a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especificou, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

Portanto, a Lei criou **um mesmo programa** para as Unidades Federativas que tinham **um mesmo problema** o que as colocava em uma condição de **indiscutível igualdade**.

A Lei, ao autorizar o Governo Federal a fixar, caso a caso, a taxa de juros, permitiu que as Unidades Federativas, que tinham a mesma situação, fossem tratadas de forma diferente.

Por sua vez, a autoridade administrativa do Governo Federal que preparou e assinou os contratos, ao utilizar o permissivo legal que permitia diferenciar os juros, sacramentou a ofensa aos princípios da igualdade e da impessoalidade posto que tratou os iguais desigualmente e praticou a discriminação visando, ao que tudo indica, fim privado, pois cobrou taxas de juros que variaram de 6% a 7,5% a.a.

2) - Quanto à permissão para o estabelecimento de um indefinido limite para o comprometimento da receita com o pagamento do empréstimo.

O artigo 5º estabelece: (com grifos)

*“Art. 5º Os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da RLR para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada nos termos desta Lei.”*

A Lei, ao permitir que fosse estabelecido um indefinido limite, autorizou que o Governo Federal, por seu livre arbítrio:

- a) fixasse diferentes limites para cada uma das Unidades Federativas; ou, ainda pior,
- b) não fixasse qualquer tipo de limite para o comprometimento da receita para o pagamento do empréstimo.

Com efeito, nos contratos assinados este comprometimento da receita variou de 11,5% a 15%, mas poderia ter variado muito mais e, ainda, poderia não ter estabelecido limite algum o que faria com o Estado tivesse que pagar a prestação mesmo que esta comprometesse a integralidade da sua receita.

Para melhor explicitar a inconstitucionalidade da Lei apresento também aqui um exemplo exageradamente dramático.

A Lei, ao prever que poderia ser estabelecido limite máximo de comprometimento da receita dos Estados, autorizou a autoridade administrativa do Governo Federal a até não estabelecer qualquer limite, o que obrigaria a Unidade Federativa a pagar a prestação fosse qual fosse este valor deixando esta Unidade em uma situação totalmente sufocante.

Do mesmo modo, a mesma autoridade administrativa estava autorizada a estabelecer para outra Unidade Federativa o limite de 0,1% (zero vírgula um por cento) o que deixaria esta unidade em uma situação extremamente confortável.

De novo, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados estabelecido pela Lei nº 9.496/97 previa a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especificou, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

Portanto, a Lei criou um mesmo programa para as Unidades Federativas que tinham um mesmo problema o que as colocava em uma condição de indiscutível igualdade.

Assim, a Lei, ao autorizar o Governo Federal a fixar, ou não, caso a caso, o limite do comprometimento, permitiu que as Unidades Federativas, que tinham a mesma situação, fossem tratadas de forma diferente.

Aqui também, a autoridade administrativa do Governo Federal que preparou e assinou os contratos, ao utilizar o permissivo legal que permitia diferenciar os limites de comprometimentos, sacramentou a ofensa aos princípios da igualdade e da impessoalidade posto que tratou os iguais desigualmente e praticou a discriminação visando, ao que tudo indica, fim privado.

Assim, os basilares princípios constitucionais da igualdade, que obriga que os iguais sejam tratados igualmente, e o da impessoalidade, que impede que a lei discrimine e que vise fim privado, foram acintosamente desobedecidos tanto pela Lei quanto pela autoridade administrativa do Governo Federal que preparou e assinou os contratos, pois esta sacramentou a ofensa a estes princípios quando estabeleceu taxas de juros que variaram de 6% a 7,5% a.a. e limites de comprometimentos que variaram de 11,5% a 15%.

Aqui parece muito pertinente uma pergunta: qual seria o motivo que justificou tanto a permissão legal quanto a concretização da ofensa a estes princípios?

Que a Lei tenha dado poderes para que a mesma autoridade administrativa negociasse com os Estados Federados o prazo para a quitação do empréstimo, que a Lei estabeleceu em até 360 prestações mensais, é perfeitamente legal e compreensível já que algum Estado poderia querer quitar sua dívida antes do prazo máximo permitido pela Lei.

Neste caso, do prazo do pagamento, não se trata de qualquer discriminação, mas de permissão de negociação onde a Unidade Federativa poderia optar em pagar o empréstimo em um menor tempo.

Mas no caso dos juros e do nível de comprometimento da receita seria óbvio que as Unidades Federativas optassem por menores valores, mas não foi o que aconteceu.

Dizer que alguma Unidade Federativa optou em pagar mais juros ou optou por ter a sua receita mais comprometida não parece ser nada razoável, afinal quem vai querer pagar mensalmente mais podendo pagar menos?

3) - Quanto à utilização do IGP/DI como índice de atualização monetária dos valores emprestados.

O inciso II, do artigo 3º estabelece: (com grifos)

*Art. 3o Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subseqüentes, observadas as seguintes condições:*

...

*II - atualização monetária: calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que vier a substituí-lo.*

A Lei nº 9.496/97, ao estabelecer que a atualização monetária do empréstimo se efetivasse por meio da utilização do IGP/DI, calculado pelo IBRE, da FGV, claramente visou a fim privado e beneficiou terceiro.

Consultando os sites da FGV e do IBRE verificamos que são duas instituições privadas que vendem serviços, tanto para empresas privadas quanto para organismos públicos.

No momento da realização deste estudo, constatamos que entre os diversos serviços que a FGV vende consta o de consultoria e o de pesquisas, como transcrevemos, com grifos, a seguir.

*“No campo da consultoria, a FGV também se sobressai por agregar aos trabalhos realizados o seu maior patrimônio: a credibilidade estabelecida ao longo do tempo pela experiência, segurança e competência em tudo o que faz. Seus serviços especializados de aconselhamento e assistência técnica profissional e organizacional ajudam empresas e executivos na tomada de decisões, na identificação de novas oportunidades e na escolha de novos rumos para as organizações. Dispondo de quadros de excelência técnico-científica, a Fundação Getúlio Vargas, por intermédio das atividades da FGV Projetos, desenvolve trabalhos para clientes do setor público e privado, nacional e internacional nas áreas de conhecimento de administração, economia e finanças e políticas públicas.”*

*“A Fundação Getúlio Vargas é referência não só na área de ensino, mas também no campo da Pesquisa Aplicada. A excelência de seu corpo docente, bem como sua constante presença na análise e debate de temas relevantes para o cenário global, reforçam o posicionamento da FGV como “think tank”, com reconhecimento nacional e internacional.”*

*“Através do IBRE, desenvolve pesquisas e indicadores customizados para atendimento a necessidades específicas de entidades públicas e privadas, além de, como contribuição ao desenvolvimento nacional, produzir e divulgar indicadores e relatórios econômicos.”*

*“A FGV possui uma sinergia constante com organismos internacionais, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Todos esses organismos, diretamente ou através de instituições governamentais, encomendam pesquisas sobre os mais diversos temas ligados à realidade brasileira, tanto para o melhor conhecimento da situação do país, quanto como estudo específico para a liberação de verba a determinados projetos ou programas do governo.”*

Por sua vez, o IBRE, segundo o que também constatamos no seu site na data da realização deste estudo, se define como transcrevemos, com grifos, abaixo.

*“O Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) foi criado em 1951. É a unidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que tem por missão pesquisar, analisar, produzir e disseminar estatísticas macroeconômicas e pesquisas econômicas aplicadas, ...”*

*“A experiência acumulada pelo IBRE na aplicação de pesquisas e apuração de indicadores disponibilizados ao grande público pode ser utilizada no desenvolvimento de pesquisas e indicadores customizados, para atendimento a necessidades específicas de entidades públicas e privadas, com benefícios significativos.”*

*“Para tal fim, o IBRE oferece consultoria aos clientes, compreendendo aplicação de pesquisas, estudos setoriais e projeções, suporte técnico para a especificação e uso de indicadores econômicos, além da produção regular de indicadores sob encomenda.”*

*“As instituições financeiras utilizam intensamente os indicadores econômicos do IBRE para análise conjuntural e administração de ativos.”*

*“Como grande parte de seus ativos estão atrelados aos índices de preços, é de extrema relevância para o setor financeiro estimar, com a maior precisão possível, o valor futuro desses índices, acompanhando de perto suas variações e suas tendências. Além disso, as decisões relativas a crédito e investimentos requerem o monitoramento permanente da conjuntura econômica do país e dos seus diversos setores.”*

Também retirado do seu site, na página que chama de “Linha do Tempo”, o IBRE informa sobre o ano de 1986:

*“O IBRE perde para o IBGE duas funções oficiais: o levantamento das contas nacionais, do PIB e da renda nacional, e a apuração dos índices de preço (inflação), mas mantém a credibilidade e neutralidade junto ao mercado e à opinião pública de um modo geral.”*

Preciso chamar a atenção para esta última informação por ser de muita importância: a Lei nº 9.496 é de 1997, portanto é de onze anos após o ano em que o IBRE declara ter perdido para o IBGE a função oficial de apurar o índice da inflação brasileira.

Ressalte-se também que a Constituição Federal foi promulgada em 1988, portanto: 1) dois anos após o IBRE ter, conforme afirma, perdido a condição para o IBGE; e 2) nove anos antes da edição da Lei nº 9.496/97.

Assim, mesmo considerando o fato de que o IGP/DI tenha sido uma vez considerado um índice oficial para fins da inflação, a Lei, onze anos depois, não poderia desconhecer que o IGP/DI já havia sido substituído pelo índice do IBGE.

Sem a menor sombra de dúvida, a adoção deste índice transformou a Lei nº 9.496/97 em agente de publicidade de uma instituição privada, o IBRE, da FGV, pois empresta credibilidade a esta instituição que, como todo empreendimento privado, principalmente os prestadores de serviço, tem a sua sobrevivência dependente justamente da credibilidade.

Assim, não pode restar a mínima dúvida de que os destinos da FGV e do IBRE estão intimamente ligados às suas respectivas credibilidades e de que a Lei ao adotar um dos seus produtos, o IGP/DI, acaba emprestando uma enorme dose de credibilidade a estas duas instituições privadas.

Da mesma forma, é importante ressaltar que a Lei nº 9.496/97 é categórica ao determinar que a atualização monetária será calculada pelo IGP/DI ou por outro índice que vier a substituí-lo.

Ou seja, a Lei empresta tanta credibilidade a estas duas instituições privadas que, além de adotar o IGP/DI para corrigir os débitos dos Estados junto a União chega a determinar que em caso de estas instituições extinguiem o IGP/DI ele será substituído por outro que estas mesmas instituições determinarem.

Aliás, é preciso notar que estas instituições já fizeram diversas modificações na forma de cálculo do IGP/DI, exceto na denominação, como ficou demonstrado no item em que se analisa a inadequação do uso do IGP/DI aos contratos em exame, e tudo isto sem a mínima participação seja da União seja das Unidades Federativas. Usando-se uma figura futebolística diríamos que a regra do jogo foi alterada durante o andamento da partida causando perplexidade e o sentimento de impotência dos times e dos torcedores.

Fica, portanto, exaustivamente demonstrado que a Lei faz uma escancarada publicidade para estas duas instituições privadas o que, em hipótese alguma, pode ser feito.

O princípio da impessoalidade é o mandamento constitucional que estabelece que a administração pública tem que tratar todos os administrados sem discriminações de qualquer ordem, sejam elas benéficas ou onerosas e que não podem visar a fins pessoais e benefício de terceiros.

Ora, ter um de seus produtos de venda citado por uma Lei da magnitude da 9.496/97 e tê-lo, ainda, como sendo um dos elementos mais importantes do cálculo não só da dívida dos Estados Federados, mas também dos conseqüentes haveres da União, sem a menor sombra de dúvida é uma incrível oportunidade para fomentar seus negócios privados.

Quem não gostaria de ver seus serviços serem adotados como referência em qualquer dispositivo legal?

É preciso deixar claro que este estudo não pretende discutir nem o trabalho da FGV e nem o do IBRE, mas tão somente defender a inadequação e a inconstitucionalidade da adoção do IGP/DI pela Lei nº 9.496/97.

Além do exposto, a utilização do IGP/DI também suscita outra análise de extrema importância.

A Lei nº 9.496/97 foi editada quase uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que estabelece, em seu inciso XV, do artigo 21, que é de competência da União a atividade de organizar e manter os serviços oficiais de estatística de âmbito nacional.

Este dispositivo assim prescreve: (com grifo)

Art. 21. Compete à União:

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

Ora, se há um serviço oficial que é de competência da União, que para isto mantém o IBGE, órgão de natureza tipicamente estatal, como poderia a Lei adotar outro índice que não o oficial?

Afinal, a idéia de atualização monetária prevista na Lei nº 9.496/97 é a da correção dos valores em função da variação do poder aquisitivo da moeda nacional, portanto a atualização monetária somente poderá ser feita com base no índice oficial compilado pelo IBGE que é o IPCA, índice este utilizado por todo o Governo Federal, como foi exaustivamente demonstrado em item próprio.

Também é importante ressaltar que no inciso XVIII, do art. 22, a Constituição Federal estabelece que é competência privativa da União legislar sobre o sistema estatístico nacional.

Este dispositivo assim prescreve: (com grifo)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais.

Ora, não resta a menor dúvida que a Constituição Federal deixa claro que índice de inflação no âmbito nacional é de exclusiva competência da União o que exclui, inclusive, índices de preços calculados por institutos de pesquisas econômicas vinculados às Universidades Federais ou mesmo vinculados a órgãos das Unidades Federativas.

Ao adotar o IGP/DI, a Lei cometeu além da ofensa ao princípio da impessoalidade também um desrespeito a própria estrutura do Governo Federal na medida em que este dispõe do IBGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, e que calcula o IPCA, índice que o Governo Federal utiliza para o cálculo da atualização monetária como foi exaustivamente visto no capítulo que trata da inadequação da adoção do IGP/DI.

Para não deixar de registrar também neste item, lembro que o argumento usado para defender a aplicação do IGP/DI de que é um índice utilizado para a captação de recursos pelo Governo Federal é totalmente falacioso, pois os títulos da dívida pública em sua grande maioria não estão indexados a este índice, como já foi visto em item precedente.

Lembro mais.

Quando o Tesouro Nacional lança títulos indexados ao IGP/DI o faz por decisão de política financeira e atua no mercado financeiro como mais um "player" do mercado.

Ora, circunstanciais operações financeiras que o Governo Federal faça junto ao mercado não podem ter o condão de balizar uma lei e muito menos a pretensão de aniquilar princípios constitucionais.

Diante de todo o exposto, não pode restar sequer sombra de dúvida de que as três disposições (fixação do juro mínimo; permissão para ser estabelecido um indefinido limite para o comprometimento da receita; e utilização do IGP/DI) da Lei nº 9.496/97 são flagrantemente inconstitucionais por ofenderem de morte os princípios da igualdade e da impessoalidade.

Registre-se, também, que diversos outros princípios do Direito Administrativo e Constitucional podem ter sido violados.

Entretanto, tal análise mais acurada poderá ficar para aqueles que vierem a propor eventuais ações perante o Poder Judiciário, a fim de que sejam sanadas as questões apontadas.

Todavia, à evidência, a decisão política parece ser o melhor caminho e o mais curto a ser trilhado, a fim de que seja preservada a celeridade do processo e mesmo a harmonia entre os Poderes, numa gestão de auto-tutela da Administração Pública.

Ao finalizar este item, lembro o ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello sobre a desatenção a um princípio constitucional: (com grifos)

**"(...) desatenção a um princípio é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade** porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a segurança reforçada."

# X

## A CPI DA DÍVIDA PÚBLICA, DA CÂMARA FEDERAL

A primeira edição deste estudo (Refazimento da Dívida dos Estados com a União: uma Imposição Política e Técnica) foi elaborada especialmente para o autor a apresentar, na condição de convidado, na audiência pública realizada no dia 10 de fevereiro de 2010 na 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, da Câmara dos Deputados (CPI da Dívida Pública).

Esta CPI originou um Relatório Final e um voto em separado, que foi encaminhado por um grupo de Deputados para o Ministério Público Federal que, por sua vez, abriu um expediente onde consta cópia integral da primeira edição deste estudo.

Do Relatório Final aprovo pinço as seguintes afirmações que, no meu entendimento, vem ao encontro da essência do estudo, exceto a conclusão proposta na referida apresentação.

Nas suas primeiras considerações o Relatório Final registra a constatação que a sociedade, quase unanimemente, vem repetindo há muito tempo sobre a taxa de juros (14) e sobre a dívida interna (20): (grifei)

*“14. Depoimentos colhidos pela CPI confirmaram que o fator mais importante para o crescimento da dívida pública foram as altas taxas de juros.”*

*“20. A dívida pública interna cresceu, especialmente na primeira metade da década de 1990, com a maior liberdade de movimentação de capitais. Teve também um forte aumento em função de sua indexação ao câmbio e da maxidesvalorização de 1999.”*

Também nestas primeiras considerações o Relatório Final registra verdades que são conhecidas pelos governantes federais, mas habilmente escondidas da sociedade, que suportam sofredamente os custos desta dívida: (grifei)

*“28. A dívida de Estados e Municípios acumulou-se ao amparo do governo federal, que foi, historicamente, fonte de crédito, ou garantidor de empréstimos, ou, em última instância, provedor de socorro financeiro desses entes da Federação.”*

*“30. O comportamento das dívidas estaduais, antes de sua assunção pelo governo federal, foi afetado de maneira decisiva pela política de juros reais elevados implantada após o Plano Real e tornou inevitável um novo programa de refinanciamento, desta vez em caráter definitivo. O crescimento acelerado do estoque, aliado à necessidade da alocação de recursos orçamentários cada vez maiores para o pagamento de encargos, levou a uma situação fiscal insustentável para os Estados mais endividados, justamente os de maior peso econômico. Em consequência, aumentou o risco de inadimplência dos papéis de emissão estadual e, com a desconfiança do mercado, aumentaram proibitivamente os custos de rolagem para todo o setor público. Isto reduziu o poder de barganha dos Estados e uma solução negociada com a União foi o caminho de menor custo. Não obstante, condições duras foram impostas aos Estados, que transcenderam a questão financeira, envolvendo o ajuste fiscal e patrimonial dessas unidades.”*

*“37. O processo de renegociação das dívidas estaduais e municipais, condicionado a um ajuste rigoroso, culminou com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Houve reconhecidamente avanços no estabelecimento de regras fiscais, que se aplicaram a todas as esferas governamentais.”*

*“42. Haveria, como concluímos de nossas observações ou foram citados por diversos de nossos convidados, ajustes possíveis de ser feitos na nossa política macroeconômica, sem o abandono de bons princípios de gestão adotados já lá se vai uma década.”*

Nas suas conclusões o Relatório Final registra tópicos que vão integralmente ao encontro da essência do estudo, exceto a conclusão proposta na referida apresentação: (grifei)

*“48. Vivemos em 2010 uma situação em que a dívida pública está sob certo controle. No entanto, a forma como a administramos continua sendo o grande desafio. A preocupação fundamental é hoje impor a essa dívida um perfil racional e limites, que permitam que a política de juros seja plenamente eficaz e que a taxa de juros caia a padrões civilizados.”*

*“58. No Brasil, são razões de política monetária que definem a taxa de juros básica, praticamente o único instrumento do sistema de metas de inflação, pelo qual o Brasil optou. Não há pressão pelo lado fiscal.”*

*59. As composições do Conselho Monetário Nacional e do Copom, que já sofreram alterações desde que criados, revelam o enfoque exclusivo na política monetária e a prevalência dos dirigentes do Banco Central e dos ministros da área econômica nas decisões referentes à fixação da taxa básica de juros. Os pontos de vista do setor produtivo e dos trabalhadores, por exemplo, não são levadas em conta e dificilmente estão refletidos na meta de inflação e na meta de juros a ser perseguida. Alguns integrantes desta CPI consideraram que essa questão estaria madura para ser abordada.*

*60. Alternativas levantadas na CPI para esse quadro foram a participação de representantes do setor privado no Conselho, e a participação de mais áreas do governo no Copom, para além das autoridades econômicas. O Congresso detém atualmente um papel secundário na definição de políticas econômicas, bem menor do que lhe deveria cabe.”*

*“78. Somos favoráveis a que se exija prévia autorização orçamentária para o uso dos recursos derivados da emissão de títulos, qualquer que seja a forma de emissão. No entanto, a tendência tem sido no sentido contrário, como no caso dos volumosos empréstimos recentes do Tesouro ao BNDES.”*

Também quanto à dívida de Estados e Municípios as conclusões do Relatório Final da CPI são contundentes. (grifei)

*“83. A dinâmica da dívida estadual refinanciada pela União é preocupante. Apesar dos pesados encargos, ainda que mais baixos que os das dívidas originais, os Estados têm tido dificuldades em amortizá-la. Resíduos decorrentes de correção e juros somam-se à dívida. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram 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.”*

*“85. O custo para os Estados dos contratos firmados ao amparo da Lei 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 por diversas razões.”*

*86. Primeiro, 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.*

*87. 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. Tal hipótese decorreria do comportamento do indexador da dívida, ou em razão da queda da taxa de juros básica dos títulos federais. Nesse sentido, pode haver margem para uma mudança das condições atuais, para refletir o cambiante panorama econômico.*

*88. 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 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. São justas as preocupações com a solvabilidade dessa dívida no futuro.”*

*“91. Esse avanço aponta para uma saída interessante e uma mudança importante. O aumento da margem de endividamento, se antes era impedimento, pois os governadores pleiteavam a alteração dos termos contratuais, passou a ser em parte possível, ainda que decorrente da interpretação da lei ou dos próprios contratos, ou mediante a revisão dos números. Com efeito, é difícil imaginar que, em um horizonte de taxas de juros reais civilizadas e estabilidade econômica, não se possa rever uma relação federativa, repassando aos Estados parte do alívio financeiro conseguido com a melhora consistente do cenário macroeconômico.”*

*92. É desejável que esse processo se revista de maior transparência. Até hoje, sob a alegação da necessidade de se preservar o sigilo dos contratos, não se deu publicidade aos fatores que propiciaram a reavaliação da capacidade de endividamento dos Estados beneficiados. A falta de transparência fica patente do fato de sabermos somente pela palavra do Ministro da Fazenda que, desde 2007, somou R\$ 35 bilhões o chamado espaço fiscal adicional, autorizado aos Estados. Regras ou critérios para promover os ajustes caso a caso nos são desconhecidos. O fato de praticamente todos os Estados terem se beneficiado de algum aumento do limite para contrair novas dívidas levanta dúvidas sobre a rigidez desses critérios.”*

*“95. Na opinião de palestrantes e membros da Comissão, a alteração dos contratos vigentes seria defensável do ponto de vista econômico se os recursos desvinculados do pagamento da dívida refinanciada fossem efetivamente direcionados para investimentos, capazes de gerar atividade produtiva nos Estados e elevar as receitas futuras – que por sua vez contribuiriam para melhorar a dinâmica da própria dívida. No entanto, não há garantia de que a redução pura e simples do percentual de RLR consumido com o pagamento da dívida implique o aumento do investimento estadual no mesmo montante, em vez de, ao menos em parte, das despesas correntes.”*

Mesmo não indo integralmente ao encontro do estudo apresentado, nas suas recomendações o Relatório Final propõe alterações substantivas na Lei nº 9.496/97: (grifei)

*“122. Especificamente, para acomodar situações como a inadequação dos índices usados para corrigir os saldos devedores de Estados no âmbito da renegociação de suas dívidas pela Lei 9.496/97, ou o limite máximo de comprometimento da RLR com o atendimento do serviço da dívida refinanciada, estamos apresentando no projeto de lei complementar proposta de alteração da LRF (art. 35), no sentido de autorizar via lei ordinária a revisão dos contratos, desde que a critério da União e para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro desses contratos.”*

*123. Proposição de nossa autoria, desta feita por meio de projeto de lei alterando a Lei 9.496/97 (art. 6º-A), amplia a capacidade de os Estados investirem. Ela autoriza a dedução das prestações, no equivalente a até 3% da RLR, se desembolsados em contrapartida a financiamento de instituições multilaterais de fomento ou complementarmente a projetos de investimento da União cuja despesa possa ser abatida da sua meta de resultado primário. É aceitável que mecanismo de redução do superávit primário semelhante a PPI e PAC, que beneficia a União, seja estendido aos Estados. A complementaridade dos projetos da União e dos Estados será confirmada em convênio.*

*124. Outra alteração da Lei 9.496/97 sendo proposta requer o encaminhamento para a Comissão Mista de Orçamento, todo mês, de demonstrativo da execução dos contratos de renegociação da dívida dos Estados. A intenção é a de dar elementos à CMO para acompanhar esses contratos, que são a parcela mais relevante do endividamento dessa esfera de governo. Os dados agregados disponíveis a respeito nos sítios do Banco Central e do Tesouro Nacional não identificam valores específicos da renegociação, nem os agregam.”*

*“127. É necessário que qualquer processo que implique alterações nos termos em que a dívida de Estados e Municípios foi assumida pela União se revista da maior transparência, quer ocorram mediante revisão dos números ou mediante renegociação que a LRF possa vir a autorizar. É crucial o estabelecimento de critérios e condições claras para que os Estados possam aumentar seus limites de endividamento.”*

As justificativas dos projetos de lei apresentados pela CPI são por si só muito esclarecedoras.

PROJETO DE LEI Nº, DE 2010 (CPI - Dívida Pública) - Dá nova redação aos art. 6º-A e 10 da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

*“A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 promoveu profunda reforma nas finanças públicas e foi precursora do novo regime iniciado com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, o investimento dos Estados tem sido fortemente prejudicado pela incapacidade de eles contratarem novos empréstimos e pela necessidade de formar superávit primário para pagar os serviços da dívida. Passada mais de uma década da renegociação das dívidas estaduais ao amparo dessa Lei, e considerando que a União concebeu os mecanismos do PPI e do PAC para ampliar o seu espaço de investimento, é aceitável que o mesmo seja estendido aos Estados, nos casos de contrapartida de financiamento de instituições multilaterais ou quando se comprometam, nos termos de convênio ou congêneres previamente assinado com a União, a realizar em suas jurisdições ações complementares a projetos prioritários da alçada federal. A proposição visa também a dar elementos à Comissão de Orçamento para acompanhar a execução dos contratos de renegociação da dívida dos Estados. Os contratos amparados pela legislação citada são a parcela mais relevante do endividamento dessa esfera de governo, com largo horizonte de pagamentos pela frente. São, no entanto, de difícil acompanhamento pelo Congresso, posto que os dados agregados disponíveis nos sítios do Banco Central do Brasil e do Tesouro Nacional não identificam seus valores específicos, nem os agregam.”*

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2010 (CPI - Dívida Pública) Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

*“A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, promoveu profunda reforma nas finanças públicas e inaugurou um novo regime fiscal. Ela vedou qualquer renegociação de contrato de refinanciamento entre a União e os Estados, como forma de evitar que um novo ciclo de desmandos pudesse vir a ocorrer futuramente. Ocorre que 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, ambos expressos na Lei 9.496/97, se revelaram inapropriados ou excessivos à luz da evolução benigna da economia brasileira. Sem pretender rever o passado, nossa proposição é de que nova lei ordinária possa ser debatida no Congresso, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos a partir da data de sua revisão, podendo também, além desses dois elementos, mudar o percentual de comprometimento das receitas dos Estados com as prestações.”*

Com isto, mesmo que a CPI da Dívida Pública, segundo muitos observadores, tenha sido decisivamente influenciada pelo Governo Central mediante a utilização do mecanismo político chamado de “Base do Governo”, ela não ocultou verdades insofismáveis.

Com isto, entendo que o estudo apresentado ajudou para a busca de uma solução justa para a questão da dívida dos Estados com a União.

O fato de a CPI ter concordado de que é preciso alterar tanto a Lei nº 9.496/97 quanto a Lei da Responsabilidade Fiscal foi o mais importante e abrangente passo dado em busca de uma solução nos últimos anos, pois a CPI questionou os juros, o índice de atualização monetária, o nível de comprometimento da receita dos Estados e a falta da previsão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A CPI abalou os pilares fundamentais da chamada “renegociação” ocorrida no fim da década de 90. Cabe, portanto, a discussão política sobre se a correção sugerida se dará com efeito retroativo, como propusemos, ou não.

Que a discussão profunda do tema é imperiosa, inadiável, oportuna e obrigatória e é algo que se impõe nos campos político, jurídico e técnico ficou clara e insofismavelmente defendido pela CPI da Dívida Pública.

# XI CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, objetivamente, temos os seguintes fatos:

- 1 - a União havia implementado importantes medidas econômicas, como a edição do Plano Real e a adoção de altíssimas taxas de juros básicas;
- 2 - estas medidas provocaram a instabilidade financeira dos Estados pela eliminação das receitas inflacionárias (efeito do Plano Real) e pelo aumento explosivo das dívidas mobiliárias (efeito da política de taxas básicas);
- 3 - esta situação levou muitos Estados à beira da insolvência, o que colocava em risco as próprias medidas econômicas implementadas pela União, principalmente o Plano Real;
- 4 - como a União precisava defender a sua política econômica, a solução do problema dos Estados era imprescindível;
- 5 - esta solução veio em forma de oferecimento do empréstimo;
- 6 - como a situação era de urgência e os Estados não vislumbravam alternativas tiveram que aceitar a solução oferecida, mesmo sabendo que ela somente amenizaria momentaneamente as suas debilidades financeiras, para as quais não tinham concorrido;
- 7 - celebrados os contratos, a União teve sua política econômica preservada; e
- 8 - no entanto, o empréstimo não resolveu a debilidade financeira dos Estados Federados que além de permanecer até hoje trouxe um sério agravante, que é a exagerada dependência da União.

A dependência daí decorrente somada ao fato de a União arrecadar grande parte da renda nacional está ferindo de morte a Federação Brasileira e, por vias transversas, está burlando o dispositivo constitucional que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Este caminho leva para a reinstalação do estado unitário e do totalitarismo no Brasil o que seria um retrocesso histórico lastimável, pois foi quando foram abolidos os partidos políticos e a representação federativa no Congresso Nacional bem como, em nome das rivalidades regionais, os hinos, os escudos e as bandeiras dos Estados Federados.

Ao transformar o empréstimo em uma lucrativa operação financeira a União executa, inconstitucionalmente, parte de um astuto plano de aprofundamento de seu poder hegemônico, pois dívida impagável é dívida supressora de autonomia, o que nos coloca diante do seguinte paradoxo institucional:

- para o contribuinte sonegador, classificado pela legislação pátria como criminoso, cobrança de valores bem inferior a inflação; e

- para os Estados, formadores da União e que não concorreram para o agravamento de suas finanças, cobrança de valores e condições de operação bancária comercial comum.

Assim, fica claro que é imperiosa, inadiável, oportuna e obrigatória a alteração da Lei nº 9.496/97 com vistas a viabilizar o refazimento dos contratos com obediência às seguintes diretrizes mínimas:

- a) proibição da cobrança de juros;
- b) proibição de qualquer indexação, ou de, no máximo, a adoção do IPCA;

- c) definição de um único percentual de comprometimento da Receita Líquida Real para efeito de atendimento das obrigações decorrentes do programa, que proponho seja de cinco por cento;
- d) obrigação de recalcular o plano de amortização com a incorporação destas novas diretrizes desde a data do recebimento do empréstimo; e
- e) determinação da inclusão da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a fim de que se possa corrigir eventuais futuras distorções que venham a prejudicar as finanças dos Estados Federados.

Em isto acontecendo, a União assumiria na prática e concretamente a responsabilidade que já assumiu ao afirmar, nos relatórios presidenciais que apresentou as contas de 2008, 2009 e 2010 ao Congresso Nacional, em relação ao Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e do Distrito Federal:

“Na segunda metade da década de 90 ficou evidenciada a necessidade de equacionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, em razão das mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos.”

Assim, o citado refazimento consolidaria politicamente a posição da União como a comandante, no sentido amplo, geral e irrestrito, da economia nacional.

## **Nem renegociar, nem repactuar. Refazer!**

**João Pedro Casarotto**  
jpcasarotto@gmail.com

**FEBRAFITE**  
Federação Brasileira de Associações de Fiscais de  
Tributos Estaduais  
Brasília - DF  
[www.febrafite.org.br](http://www.febrafite.org.br)

# ANEXO

## SUGESTÃO DE MINUTA DE PROJETO DE LEI QUE PROPÕE A ALTERAÇÃO DA LEI Nº 9.496/97 E O REFAZIMENTO DOS CONTRATOS

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, DE 201x.

Dispõe sobre o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e sobre o Programa de Incentivo a Redução do Setor Público na Atividade Bancária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - A atualização monetária calculada pela variação, positiva ou negativa, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o índice que vier a substituí-lo como índice oficial da inflação brasileira adotado pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central do Brasil, será o único encargo financeiro que incidirá sobre os valores emprestados, financiados ou refinanciados pelo Governo Federal às Unidades da Federação no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, de que tratam a Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996, a Lei de Conversão nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e respectivas alterações, e no âmbito do Programa de Incentivo a Redução do Setor Público na Atividade Bancária, de que tratam a Medida Provisória nº 1.514, de sete de agosto de 1996, e respectivas reedições e alterações, mantidas em vigor pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Parágrafo único – É vedada a utilização, a qualquer título, de quaisquer outros índices ou taxas bem como a cobrança de juros, sobre os valores de que trata esta Lei.

Art. 2º - O disposto no Art. 1º será aplicado retroativamente à data de assinatura dos contratos dos dois Programas devendo o Governo Federal refazer os cálculos, inclusive dos contratos já quitados, e apresentar, para fins de conferência, às Unidades da Federação, num prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a contar da vigência desta Lei, os valores dos novos saldos devedores, das novas mensalidades, dos prazos restantes para a quitação total da dívida e dos eventuais saldos credores.

Parágrafo primeiro – Será de cinco por cento o limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real para efeito de atendimento das obrigações decorrentes dos contratos refeitos com base nesta lei.

Parágrafo segundo – Os saldos devedores e os prazos restantes dos contratos de todas as Unidades de Federação deverão ser publicados e atualizados mensalmente pelo Tesouro do Nacional e pela Controladoria-Geral da União.

Art. 3º - O Governo Federal quitará, num prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias, a contar da vigência desta Lei, eventuais saldos credores que as Unidades da Federação venham a ter em decorrência da nova forma de cálculo prevista nesta Lei.

Art. 4º - Para fins do encargo financeiro de que trata o Art. 1º, deverá ser deduzida do índice oficial da inflação brasileira a alta decorrente de futuras políticas econômica, tributária, financeira, fiscal ou cambial adotada extraordinariamente pelo Governo Federal quando esta alta não se refletir positiva e proporcionalmente sobre a receita corrente das Unidades da Federação ocasionando o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Art. 5º - As disposições desta Lei também se aplicam aos contratos que eventualmente tenham sido quitados.

Art. 6º - A qualquer tempo as Unidades da Federação poderão manifestar a sua opção pela celebração dos aditivos contratuais que recepcionem o disposto nesta lei.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

#### JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei visa corrigir uma injustiça histórica praticada contra a Federação Brasileira ao propor o refazimento dos contratos assinados no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e do Programa de Incentivo a Redução do Setor Público na Atividade Bancária tendo em vista que estes programas foram medidas econômicas que se tornaram necessárias para evitar que a crítica situação das Unidades Federativas pudesse vir a comprometer os resultados do plano de estabilização econômica posto em andamento na segunda metade dos anos 90.

À época 1) o Governo Federal havia implementado importantes medidas econômicas, como a edição do Plano Real e a adoção de altíssimas taxas de juros básicas; 2) estas medidas provocaram a instabilidade financeira dos Estados pela eliminação das receitas inflacionárias (efeito do Plano Real) e pelo aumento explosivo das dívidas mobiliárias (efeito da política de taxas básicas); 3) esta situação levou muitos Estados à beira da insolvência, o que colocava em risco as próprias medidas econômicas implementadas pelo Governo Federal, principalmente o Plano Real; 4) como o Governo Federal precisava defender a sua política econômica, a solução do problema dos Estados era imprescindível; 5) esta solução veio em forma de oferecimento do empréstimo; 6) como a situação era de urgência e os Estados não vislumbravam alternativas tiveram que aceitar a solução oferecida, mesmo sabendo que ela somente amenizaria momentaneamente as suas debilidades financeiras, para as quais não tinham concorrido; 7) celebrados os contratos, o Governo Federal teve sua política econômica preservada; e 8) o empréstimo não resolveu a debilidade financeira dos Estados Federados que além de permanecer até hoje trouxe um sério agravante, que é a exagerada dependência do Governo Federal.

Apesar de ser uma necessária medida econômica, os empréstimos não tiveram o devido tratamento como outras medidas comumente adotadas pelo Governo Federal e que são exemplos: a) a concessão de anistias tributárias, onde se anulam créditos fiscais constituídos; b) o refinanciamento de dívidas tributárias, onde se estende o recebimento destes créditos com expressivas vantagens financeiras para o devedor; c) as altas taxas de juros, onde se transfere vultosas rendas para os investidores financeiros; d) os subsídios e créditos privilegiados, concedidos a alguns setores econômicos; e e) as renúncias fiscais, onde se abre mão de receitas para fomentar a economia.

Desta forma, é inconteste que a precária situação dos Estados decorreu de medidas implementadas pelo Governo Federal.

Aliás, nada mais eloqüente do que a afirmação constante da Prestação de Contas Presidencial dos anos de 2008, 2009 e 2010 encaminhadas ao Congresso Nacional: “Na segunda metade da década de 90 ficou evidenciada a necessidade de equacionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, em razão das mudanças econômicas ocorridas nos últimos anos.”

Como os programas foram medidas econômicas do Governo Federal imprescindíveis, obrigatórias e urgentes, não faz nenhum sentido que, no período 1999 a 2010, enquanto que o menor valor cobrado pelo Governo Federal, o IGP/DI acrescido de 6% de juros a.a., teve uma variação de 471,67%, a) a variação da arrecadação do ICMS foi de 312,64% (uma diferença de 159,03%); b) a variação do IGP/DI – sem juros – foi de 201,24% (uma diferença de 270,44%, de exclusiva responsabilidade dos juros de 6% a.a. – onde os juros superam o próprio índice); c) a variação da TJLP foi de 178,66% (uma diferença de 293,01%); e d) a inflação medida pelo IPCA foi de 119,17% (uma diferença de 352,50%).

A dependência decorrente destes empréstimos somada ao fato de o Governo Federal arrecadar grande parte da renda nacional está ferindo de morte a Federação Brasileira e, por vias transversas, está burlando o dispositivo constitucional que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Além disto, este projeto de lei visa corrigir as inconstitucionalidades da Lei nº 9.496/97, que violou os princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade quando permitiu que a União contratasse juros e comprometimentos de receita diferentes para cada Unidade Federativa apesar do fato de todas estarem em condições de indiscutível igualdade, que, aliás, é reconhecida pela criação de um mesmo programa para solucionar um mesmo problema.

Para melhor explicitar a inconstitucionalidade da Lei apresento dois exemplos exageradamente dramáticos.

A Lei, ao estabelecer o juro mínimo de 6% a.a., autorizou a autoridade administrativa a estabelecer 12% a.a, 15% a.a, 30% a.a, 60% a.a, ou qualquer outro número, para um Estado e de 6% a.a. para outro Estado.

Do mesmo modo, a Lei, ao prever que poderia ser estabelecido limite máximo de comprometimento da receita dos Estados, autorizou a autoridade administrativa a até não estabelecer qualquer limite, o que obrigaria a Unidade Federativa a pagar a prestação fosse qual fosse este valor deixando esta Unidade em uma situação totalmente sufocante. Mas a mesma autoridade administrativa estava autorizada a estabelecer para outra Unidade Federativa o limite de 0,1% (zero vírgula um por cento) o que deixaria esta Unidade em uma situação extremamente confortável.

Somente com estes dados já se prova que os princípios da igualdade e da impessoalidade foram violados, mas há outro ponto em que a Lei nº 9.496/97 também violou o princípio da impessoalidade.

A Lei, ao estabelecer que a atualização monetária do empréstimo se efetivasse por meio da utilização do IGP/DI, visou fim privado e beneficiou terceiro.

A violação do princípio constitucional da impessoalidade se verifica na própria adoção do IGP/DI para a atualização monetária dos valores emprestados, pois este índice é calculado por uma instituição privada que vive da prestação de serviços onde a credibilidade é o maior de todos os patrimônios.

Com efeito, ter seu produto de venda citado por uma Lei da magnitude da 9.496/97 e tê-lo, ainda, como sendo um dos elementos mais importantes do cálculo não só da dívida dos Estados Federados, mas também dos conseqüentes haveres da União, sem a menor sombra de dúvida é uma incrível oportunidade para fomentar seus negócios privados.

É importante ressaltar que a Lei nº 9.496/97 foi editada quase uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e esta já estabelecia em seu inciso XV, do artigo 21, que é de competência da União a atividade de organizar manter os serviços oficiais de estatística de âmbito nacional.

Ora, se há um serviço oficial que é de competência da União, que para isto mantém o IBGE, órgão de natureza tipicamente estatal, como poderia a Lei adotar outro índice que não o oficial?

É bom lembrar também que no inciso XVIII, do art. 22, a Constituição Federal estabelece que é competência privativa da União legislar sobre o sistema estatístico nacional.

Ao adotar o IGP/DI a Lei cometeu além da ofensa ao princípio da impessoalidade cometeu também um desrespeito a própria estrutura do Governo Federal na medida em que este dispõe do IBGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, e que calcula o IPCA, índice que o Governo Federal se utiliza para o cálculo da variação do poder aquisitivo da moeda nacional.

Sala das Sessões, em      de      de 201X.

GLOSSÁRIO	
BCB	Banco Central do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDB/PRÉ	Certificado de Depósito Bancário c/ rendimento pré-fixado
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FGV	Fundação Getulio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IGP/DI+6	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna + juros de 6% a.a.
IGP/DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPCA+6	Índice de Preços ao Consumidor Amplo + juros de 6% a.a.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda
IRF	Imposto de Renda Retido na fonte
MF	Ministério da Fazenda
SELIC	Taxa de Juros - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SGS	Sistema Gerenciador de Séries Temporais
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo



CONGRESSO  
**Febrafite**  
VIII Nacional e III Internacional

REALIZAÇÃO:



ORGANIZAÇÃO:



Administração tributária autônoma,  
justiça fiscal e avanços tecnológicos

Fisco Estadual



19 a 22 de junho de 2011  
Parque Anhembi - São Paulo/SP



CO-REALIZAÇÃO:



APOIO INSTITUCIONAL:

PATROCÍNIO:





FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES  
DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS



AAFFPEPI/PI



AAFIT/DF



AAFRON/RO



AAFTEMA/MA



AAFTEPE/PE



AFEAP/AP



AFFEAM/AM



AFFEGO/GO



AFFEMAT/MT



AFFEMG/MG



AFISGUAR/PR



AFISVEC/RS



AFITES/ES



AFRAFEP/PB



AFRRERJ/RJ



AFRESP/SP



ASFAL/AL



ASFARN/RN



ASFEB/BA



ASFEPA/PA



ASFIT/AC



AUDIFAZ/SE



AUDIFISCO/TO



UDITECE/CE



FISCOSUL/MS



IAF/BA

PUBLICAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE  
ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS

FEBRAFITE - SRTV - Qd. 702 - Bl."P" - Ed. Rádop Center - Salas 1056 e 1057  
Asa Norte - Brasília-DF - Cep: 70719-900  
Telefones: (61)3328-1486 - (61)3328-2907