

A **DÍVIDA** DOS
ESTADOS
COM A **UNIÃO**
EM **BREVES**
TÓPICOS



Federação Brasileira de Associações
de Fiscais de Tributos Estaduais

Roberto Kupski
Presidente da FEBRAFITE

João Pedro Casarotto
Fiscal de Tributos Estaduais do RGS,
aposentado, e Membro da FEBRAFITE

Junho/2016

I

O custo anual bruto (antes da retenção do imposto de renda na fonte) da dívida interna contraída pela União para financiar o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.496/97) e o PROES comparado com os valores que a União recebeu dos Estados a título de prestações destes empréstimos nos leva a concluir que é desmedido o lucro da União com esta operação.

Ano	Valor bruto dos gastos da União	Valor total das prestações pagas pelos Estados	Lucro gastos/prestações
2005	R\$257.800.003,52	R\$10.800.455.000,00	42
2006	R\$234.954.513,00	R\$13.102.238.000,00	56
2007	R\$134.942.326,43	R\$14.437.086.000,00	107
2009	R\$ 94.390.849,66	R\$18.471.602.000,00	196
2010	R\$ 83.242.854,66	R\$20.109.832.000,00	242
2011	R\$ 87.460.087,62	R\$22.838.005.000,00	261
2012	R\$ 86.679.924,62	R\$28.281.323.000,00	326
2013	R\$ 81.776.623,38	R\$28.590.497.000,00	350
2014	R\$ 25.334.863,80	R\$30.912.518.000,00	1.220

Fonte dos dados básicos: Relatórios de Gestão da STN/MF entregues ao TCU

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

II

A representatividade dos valores pagos pelos Estados a título de prestações frente às receitas de União é irrisória.

Receita União (2014)		
Receita total	R\$2.192.004.707.000,00	
(-) Operação de crédito	(R\$ 828.043.342.000,00)	
Receita ajustada	R\$1.363.961.365.000,00	
Receita União (2014) - Lei 9.496/97 + Proes		
Prestações pagas (2014)	R\$30.912.518.000,00	
Representatividade		
Receita total	x Prestações pagas	1,41%
Receita ajustada	x Prestações pagas	2,27%

Fonte dos dados básicos: Balanço Geral da União 2014 – páginas 59 e 537

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-antecedentes/2014/contas>

III

Comparando-se as remunerações recebidas pela União com outros indicadores fica demonstrada a insensatez dos contratos firmados no final da década de 1990.

Jan/1999 a Dez/2015	
IGP/DI + 7,5% (PA, MG e AL)	1.378%
IGP/DI + 6% (demais Estados)	1.047%
IGP/DI	315%
IPCA	208%
SELIC	912%
CDI	899%
POUPANÇA	280%

Esta insensatez fica ainda mais demonstrada quando se verifica o valor do juro real cobrado dos Estados pela União.

Cálculo do juro real pago - Jan/1999 a Dez/2015			
Estados	Remuneração para a União	Inflação (IPCA)	Juro Real
PA/MG/ AL	1.378%	(208%)	1.170%
Demais Estados	1.047%	(208%)	839%

Fonte dos dados básicos: Séries temporais do BCB

<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

IV

Os contratos foram elaborados como se a necessária política pública de saneamento financeiro dos Estados fosse uma reles operação bancária conforme podemos verificar nas seguintes condições contratuais: posição privilegiada do emprestador; cobrança de juros; adoção da tabela Price; prática do anatocismo; adoção do IGP/DI; exigência de robustas garantias; ausência de cláusula do equilíbrio económico-financeiro; alguma autonomia para o gestor negociar; e minúcias contratuais.

V

O resultado desta reles operação bancária também fica demonstrado com os seguintes números.

Saldo Inicial (jan./1999)	R\$ 93 bi
Pagamentos (jan./99 a dez./15*)	R\$277 bi
Saldo devedor (abr./16)	R\$476 bi
valores nominais / * projetado / Fonte Bal. Geral da União	

VI

Não é sustentável o argumento de que o custo da dívida da União deve ser calculado pela SELIC, pois o percentual da representatividade desta taxa na dívida pública mobiliária federal interna vem diminuindo sensivelmente ao longo da vigência dos contratos.

mês/ano	% DPMFi indexada à taxa flutuante (inclui SELIC)
Dez/99	62 %
Dez/00	57 %
Dez/01	57%
Dez/02	63 %
Dez/03	63 %
Dez/04	60 %
Dez/05	54 %
Dez/06	40 %
Dez/07	35 %
Dez/08	37 %
Dez/09	37 %
Dez/10	33 %
Dez/11	32 %
Dez/12	23 %
Dez/13	20 %
Dez/14	20 %
Dez/15	24 %

VII

As políticas públicas financiadas pelo PSI, do BNDES, comparadas com as remunerações cobradas dos Estados pela União, demonstram um tratamento absurdamente distinto, pois o refinanciamento das dívidas estaduais também foi uma política pública necessária para a sustentação do plano real.

Financiamento	Taxas PSI - Bndes
Bens de Capital	até 2014 - 2,5 a 5,5% a.a. (fixa) de 2015 - 6,5 a 10% a.a. (fixa)
Inovação	até 2014 - 4 a 5,5% a.a. (fixa) de 2015 - 6,5 a 7% a.a. (fixa)

Fonte dos dados básicos: BNDES – Programa de Sustentação do Investimento

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Psi/index.html

VIII

Os programas que protegeram o sistema financeiro nacional com o saneamento dos bancos tiveram tratamentos absurdamente discrepantes o que afronta o princípio constitucional da isonomia, pois eles apresentavam as mesmíssimas mazelas.

A seguir transcrevemos algumas das características dos três programas.

PROER (1995)

Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

Faz-se necessária uma auditoria ampla para quantificarmos o custo deste programa, pois as informações existentes estão dispersas em inúmeros documentos e notícias da imprensa nacional que citam fontes oficiais.

Algumas destas informações:

- ainda restam altos valores pendentes de pagamento;
- correção dos valores pela Taxa Referencial (TR);
- programas REFIS proporcionaram refinanciamento e descontos que chegaram a 45%.

- amparo a dezenas de bancos sendo que alguns também sacaram a descoberto nas reservas monetárias do BC.
- negociação caso a caso, diferenciando bancos grandes, médios e pequenos.
- os pequenos e médios tiveram seus passivos financiados.
- os grandes foram separados em duas partes: good bank e bad bank:

o good bank foi vendido para outro banco, que, além de escolher os ativos com os quais queria ficar, recebeu benefícios tributários para a aquisição e créditos especiais para a reestruturação;

o bad bank ficou submetido à lei das falências e passou para a administração do Banco Central que, por sua vez, recebeu garantias de títulos com baixo valor de mercado (moedas podres) que não cobriam o total dos débitos; com o tempo, muitos destes títulos foram substituídos por novos títulos pelo valor original de face (novação) e entregues ao BC para quitação dos débitos provocando perdas para o Tesouro Nacional.

Fonte dos dados: Informações dispersas em inúmeros documentos e em notícias da grande imprensa nacional que citam fontes oficiais.

PROES (1996)

Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (regido pelas cláusulas contratuais do Programa de Ajuste Fiscal previsto na Lei nº 9.496/97)

Algumas características:

- as dívidas foram assumidas pelos tesouros estaduais.
- remuneração pelo IGP/DI acrescida de juros de 6% ou de 7,5% a.a. capitalizados mensalmente pela tabela Price.
- prática do anatocismo.
- ausência da cláusula de equilíbrio econômico financeiro do contrato.
- subordinação às metas estabelecidas pela STN/MF em missões técnicas anuais.
- obrigação da remessa periódica de informações fiscais
- exigência do Tesouro Nacional para que o pagamento da prestação tenha prioridade em relação a qualquer outra despesa.
- pagamento de comissão de administração para o agente financeiro do contrato.

- os pagamentos feitos pelo Estado abatem, nesta ordem, os seguintes débitos: comissão de administração, juros moratórios, juros remuneratórios, atualização monetária, outros encargos, principal vencido e principal vincendo.
 - o agente financeiro pode sacar diretamente das contas correntes bancárias do Estado os valores necessários para o pagamento dos compromissos contratuais.
 - os fluxos dos impostos estaduais e das transferências constitucionais servem como garantia dos contratos.
 - multa diária de 1% do valor que for necessário requisitar para o pagamento das obrigações contratuais.
 - no descumprimento de qualquer obrigação contratual a União poderá declarar o contrato como vencido e cobrar o total do saldo devedor.
 - multa de 2% sobre o montante que a União eventualmente vier a cobrar judicialmente acrescida das verbas de sucumbência.
- Fonte dos dados: Lei 9.496/97 e contratos dos Estados com a União.

PROEF (2001)

Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais.

Faz-se necessária uma auditoria ampla para quantificarmos o custo deste programa.

Algumas informações.

- saneamento dos seguintes bancos federais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste.
- envolveu três ações:
 - 1 - transferência dos créditos de liquidação duvidosa para o Tesouro Nacional, que os transferiu para a Emgea - sociedade de propósito específico criada especialmente para esta operação e que ainda hoje está em plena atividade;
 - 2 - troca de ativos com baixa liquidez e baixas taxas de juros por ativos mais líquidos e com taxas de juros de mercado;
 - 3 - aumento do capital social em três desses quatro bancos.
- o programa representou um débito de R\$12,18 bilhões para o Tesouro Nacional mais R\$62,4 bilhões em títulos emitidos, totalizando R\$74,58 bilhões.

Fonte (com tradução livre): Brazil's Financial System: Resilience to Shocks, No Currency Substitution, But Struggling to Promote Growth - Ilan Goldfajn, Katherine Hennings and Helio Mori - Working Papers Series 75 – junho/2003 – Brasília – BCB

<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps75.pdf>

IX

A crise financeira dos estados na segunda metade dos anos 90 decorreu principalmente das políticas econômica e monetária adotadas pelo governo central.

Medidas como o plano real, a lei Kandir, as desvalorizações cambiais, as restrições ao crédito e o aumento do compulsório deprimiram as receitas estaduais enquanto que a política monetária de juros básicos exorbitantes alavancaram os gastos com as dívidas estaduais.

A soma de menos receita com mais despesa gerou um descomunal descontrole das finanças estaduais.

O próprio governo federal vem admitindo esta responsabilidade como se observa no trecho constante de todas as prestações de contas da presidência da república a partir do ano de 2008:

“1.7.2. Programas de Ajuste Fiscal dos Estados e 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.”

Fonte: Balanço Geral da União 2014 – página 78

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/exercicios-anteriores/2014/contas>

X

Desde a assinatura dos contratos a STN faz visitas técnicas anuais estabelecendo e cobrando o cumprimento de metas segundo o programa de reestruturação e ajuste fiscal dos estados, o que torna a União corresponsável pela administração e pelas finanças estaduais.

Programas de Ajuste Fiscal

O Programa de Ajuste Fiscal apresenta metas anuais para um triênio, considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais.

A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior; também anualmente poderá ser realizada a atualização de metas para um novo triênio. Estes procedimentos deverão ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento.

As propostas de metas fiscais apresentadas pelos Estados e Distrito Federal são avaliadas pelo Ministério da Fazenda, que manifesta sua concordância de acordo com metodologias de análise técnica, de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, as quais buscam preservar a solvência do ente federado, particularmente em relação à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos contratualmente.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/programas-de-ajuste-fiscal>

XI

A União é a maior responsável pelo fraco desenvolvimento dos estados, que decorre 1) dos contratos desta dívida; 2) das condições da infraestrutura nacional; 3) das políticas tributária, fiscal, cambial e monetária; e 4) da concentração da arrecadação tributária.

O desenvolvimento dos estados depende das condições da infraestrutura nacional notadamente nas áreas de energia, portos, rodovias, hidrovias, aeroportos e ferrovias, todas sob a responsabilidade da União.

Cabem à União todas as políticas mais importantes para as receitas dos estados como a monetária, a fiscal, a tributária e a cambial.

As prestações pagas por conta do programa de ajuste fiscal e do PROES juntamente com a concentração da receita tributária nos cofres da União provocam uma drenagem de recursos de tal magnitude que inviabiliza o cumprimento pelos estados das determinações constitucionais de prover a sociedade de serviços fundamentais como a educação, a saúde e a segurança.

Conclusão

Os cálculos das dívidas dos estados com a União devem ser refeitos retroativamente à data da assinatura dos contratos a fim de que os entes federados devolvam para a União os valores corrigidos pela inflação oficial brasileira - sem qualquer taxa de juros - e a fim de que União devolva os valores que tenha recebido a mais.



Federação Brasileira de Associações
de Fiscais de Tributos Estaduais

Febrafite

trabalhando pela sociedade e a justiça fiscal.

Acompanhe:



www.facebook.com/febrafite



www.youtube.com/tvfebrafite



www.premioeducacaofiscal.com.br

Site:

www.febrafite.org.br

Associações Filiadas:



AFEAP/AP



AAFPEPI/PI



AAFIT/DF



AAFRON/RO



AAFTEMA/MA



AAFTTEPE/PE



AFTEAM/AM

AFEGO

AFEGO/GO



AFFEMAT/MT



AFFEMG/MG



AFFESC/SC



AFISGUAR/PR



AFISMAT/MT



AFISVEC/RSP

AFITES
A Associação dos Auditores de
Tributos Estaduais do Espírito Santo

AFITES/ES



AFRAFEP/PB



AFRERJ/RJ

Afresp

AFRESP/SP



AUDIFISCO/TO



ASFAL/AL

ASFARN
Associação dos Auditores Fiscais
do Estado da Bahia

ASFARN/RN



ASFEB/BA



ASFEP/PA



ASFIT/AC



AUDIFAZ/SE



AUDITECE/CE



FISCOSUL/MS



INSTITUTO DOS
AUDITORES FISCAIS
DO ESTADO DA BAHIA
IAF/BA