

DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RS:

Uma consolidação dos trabalhos
recentes realizados pelo **TCE-RS**



Conselheiros

MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO - Presidente
IRADIR PIETROSKI – Vice-Presidente
RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO – 2º Vice-Presidente
ALEXANDRE POSTAL – Corregedor-Geral
CEZAR MIOLA - Ouvidor
ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER – Presidente da 1ª Câmara
EDSON BRUM - Presidente da 2ª Câmara

Conselheiros Substitutos

ALEXANDRE MARIOTTI
ANA CRISTINA MORAES
DANIELA ZAGO GONÇALVES DA CUNDA
HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI
LETÍCIA AYRES RAMOS
ROBERTO DEBACCO LOUREIRO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

ÂNGELO GRÄBIN BORGHETTI

Chefe de gabinete da Presidência

CARLOS ALBERTO MACHADO WULFF

Diretora-Geral

ANA LUCIA PEREIRA

Diretor de Controle e Fiscalização

ROBERTO TADEU DE SOUZA JÚNIOR

Diretora Administrativa

MARIANA MARQUES FERREIRA

Diretor de Tecnologia da Informação

ALEXANDRE PORTO DEBELUCK

Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena

DIEGO LOSADA VIEITEZ

Equipe Técnica Responsável

SUPERVISÃO DE AUDITORIA ESTADUAL (SAE)
SERVIÇO DE AUDITORIA, INSTRUÇÃO DO PARECER PRÉVIO
E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL (SAIPAG)

APRESENTAÇÃO

A dívida pública se constitui de obrigações financeiras assumidas pelo ente público governamental por intermédio de empréstimos, contratos, títulos de crédito e outros instrumentos. Tais obrigações têm como propósito, via de regra, o financiamento governamental, para os mais diferentes fins.

O estudo sobre a dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), representa um esforço de consolidação dos trabalhos recentes conduzidos pela instituição. Esta análise agrupada tem origem no Processo de Contas Especial nº 022818-0200/21-9, resultado da proposta do Conselheiro-Relator Estilac Martins Rodrigues Xavier, visando uma abordagem unificada e abrangente sobre o tema.

O documento aborda de forma estruturada a trajetória histórica da dívida estadual, passando por fases de expansão e renegociação, com destaque para períodos de crise e medidas adotadas ao longo das décadas. Entre os aspectos mais relevantes, incluem-se as renegociações da dívida na década de 1990, a introdução de programas como o PROES e as mudanças promovidas pela Lei Complementar nº 148/2014 e nº 156/2016, que influenciaram diretamente o saldo e o pagamento da dívida.

A análise também identifica inconformidades, como o anatocismo na "Conta Resíduo", que envolve a capitalização de juros sobre juros, uma prática questionada em ações judiciais e destacada em auditorias do TCE-RS.

Este estudo oferece uma visão clara e detalhada dos desafios e implicações do endividamento estadual, contribuindo para a transparência e enriquecendo o debate sobre a sustentabilidade financeira do Estado do Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1) EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS.....	7
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA – DETALHAMENTO DOS FATOS DA DÉCADA DE 90	13
2) LEGISLAÇÃO E CONTRATOS DE REFINANCIAMENTO Nº 014-98/STN/COAFI (LEI Nº 9496/97) E PROES.....	19
2.1 DÍVIDA ASSUMIDA E CRITÉRIOS ORIGINAIS DE FINANCIAMENTO	19
2.1.1 <i>Principal e Resíduo</i>	21
2.2 MUDANÇAS NOS CRITÉRIOS DE FINANCIAMENTO: LC Nº 148/2014 E LC Nº 156/2016	24
2.3 AÇÕES NO STF QUESTIONANDO A DÍVIDA DO RS COM A UNIÃO.....	27
2.4 SITUAÇÃO DA DÍVIDA COM A UNIÃO ATÉ FINAL DE 2021.....	28
3) DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS NO CÁLCULO DO FINANCIAMENTO	31
3.1 ANATOCISMO NA CONTA RESÍDUO	31
3.2 ÍNDICE GERAL DE PREÇOS – DISPONIBILIDADE INTERNA: IGP-DI	34
3.3 SIMULAÇÃO DO SALDO DA DÍVIDA SEM DIVERGÊNCIAS APONTADAS	35
4) SIMULAÇÕES DE CENÁRIOS	38
4.1 CENÁRIO DA DÍVIDA PAGA REGULARMENTE, SEM LIMITADOR.....	38
4.2 IPCA DO INÍCIO DO CONTRATO ATÉ FINAL DE 2012	41
4.3 JUROS DE 4% DESDE O INÍCIO DO CONTRATO	41
4.4 JUROS DE 4% E IPCA DESDE O INÍCIO DO CONTRATO.....	42
5) CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
GLOSSÁRIO.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

INTRODUÇÃO

O tema da dívida pública estadual tem sido regularmente monitorado por esta Corte de Contas, tanto pela elaboração de relatórios e informativos quanto pela análise anual, registrada em capítulo específico do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado.

Este Estudo sobre a Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul surge de uma decisão no Processo de Contas Especiais n.º 022818-0200/21-9. Atendendo à sugestão do Conselheiro-Relator Estilac Martins Rodrigues Xavier, foi considerada de grande importância a consolidação dos documentos produzidos nesse processo em um único Estudo. Esse formato permite uma abordagem unificada e abrangente, representando os mais recentes trabalhos do TCE-RS sobre a dívida pública estadual, e reforça o compromisso do Tribunal com a transparência e a disseminação de informações.

Este Estudo visa, portanto, compilar e organizar as informações essenciais para uma análise aprofundada do tema, estruturando a discussão de forma clara e acessível para contribuir com o debate sobre a dívida pública.

Neste sentido, inicia-se examinando a formação histórica e o crescimento da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, avançando para uma análise da situação atual e das inconformidades identificadas no cálculo dessa dívida. Por fim, são expostos diferentes cenários que ilustram a evolução e as perspectivas da dívida estadual com o Governo Federal. A análise é feita até o final do exercício de 2021, antes do Estado do Rio Grande do Sul aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.

1

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS



1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS

Com o objetivo de compreender as origens da dívida pública no Estado do Rio Grande do Sul, o presente tópico apresenta uma evolução histórica dos fatos que ocorreram ao longo do tempo e que contribuíram para a formação do passivo nas contas estaduais.

Período: 1896 a 1928

Cenário Rio Grande do Sul

- Prevaleceu a postura de austeridade fiscal, com ênfase em orçamentos equilibrados e a subordinação total as receitas
- Superávit orçamentário em quase todos os anos
- Os poucos financiamentos contratados foram para projetos viários, como a construção de estradas e ramais ferroviários e a melhoria dos portos de Rio Grande e Porto Alegre, com o objetivo de melhorar o escoamento da produção

Cenário Brasil

■ Em 1896 e 1914 o Brasil passou por duas moratórias e Estados como Bahia e São Paulo contraíram dívidas externas consideráveis

Período: 1928 a 1950

Cenário Rio Grande do Sul

- O endividamento estadual começa a surgir, pois "os investimentos nos Estados do centro do País, suportados pela União, em detrimento dos demais, levaram o Estado do Rio Grande do Sul a buscar investimentos (via endividamento) em infraestrutura que lhe permitissem acompanhar a onda desenvolvimentista" (SANTOS, Darcy, 2014)
- Postura mais intervencionista do Estado, privilegiando determinados segmentos
- Criação do DAER, Banrisul e IPERGS
- Decreto nº 6.019/43 – responsabilidade pelo pagamento do serviço da dívida externa dos estados, inclusive do RS, foi assumida pela União, permanecendo estes como devedores da União

Cenário Brasil

■ A crise mundial de 1929 fez com que até as economias de grandes países experimentassem um maior grau de intervenção, e os países de economia periférica dependente seguiram na mesma tendência

■ Investimentos da União em infraestrutura e industrialização centralizados no sudeste do país.

Período: 1950 a 1970

Cenário Rio Grande do Sul

O Plano de Metas teria deixado o RS de lado, visto que recebeu uma parcela pequena dos investimentos do governo federal para a promoção do desenvolvimento industrial, com isso verifica-se novamente que o Estado utilizou recursos estaduais para investir e crescer

Por meio de uma relevante intervenção governamental, aprofundou-se o processo de industrialização da economia gaúcha, de modo a superar os entraves que impediam um maior desenvolvimento da economia regional

No início dos anos 1950, o governo de Ernesto Dornelles recorreu a empréstimos para financiar obras de estradas. Seu sucessor, Leonel Brizola, criou títulos de baixo valor para financiar a construção das brizoletas – as escolas de madeira espalhadas pelo interior do Estado.

No período de 1951 a 1959 a dívida pública apresentou incremento nominal, mas manteve um ritmo de expansão semelhante ao observado na receita de impostos.

De 1951 a 1959 a dívida interna foi constituída basicamente mediante contratos com estabelecimentos de crédito

Plano de Obras foi desenvolvido a partir de 1959, se destinando aos setores de educação, transportes e armazenagem, podendo citar a construção e aparelhamento de inúmeras escolas, criação da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e elevadas transferências de recursos ao DAER e a CESA

Crescimento da receita usada para cobrir os compromissos financeiros crescentes que eram assumidos pelo Tesouro do Estado, levando-o a assumir novas dívidas para poder realizar investimentos e encargos assumidos anteriormente

Como consequência da execução do Plano de Obras e a do aumento dos déficits orçamentários, verificou-se uma expansão do endividamento

A dívida fundada interna e a flutuante apresentaram crescimento significativo, sendo que no triênio 60-63 a dívida total superou a receita de impostos

Grandes operações de crédito foram realizadas no período de 59 a 67. Até 64 as operações de crédito não possuíam correção monetária, além de contarem com elevados prazos de amortização (até 40 anos). Este cenário minimizava os efeitos sobre o serviço da dívida

Cenário Brasil

Plano de Metas (1955-1960) do governo federal promoveu diversos investimentos pelo país que vieram acompanhados de um maior endividamento.

Governo Militar, na onda do 'milagre econômico', afrouxou as restrições ao endividamento e estimulou os estados a buscarem empréstimos externos

Política governamental adotada a partir de 1964, com o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) promoveu vultosos investimentos públicos para reativar a economia do país, bem como, impõe austero programa de combate a inflação. Realizou-se uma reforma bancária e com o mercado de capitais institucionalizado, possibilitou-se a emissão de dívidas públicas para financiar os déficits. Este conjunto de fatores atuou no sentido de aumentar a importância da dívida pública como fornecedora de recursos

Reforma tributária de 1967 retirou uma parcela significativa da receita dos Estados, e a União em uma forma compensatória instituiu um sistema de transferências governamentais da União para com Estados e Municípios. A utilização do ICM como política econômica pelo governo federal, com a finalidade de desenvolver a agricultura e a exportação, levou a uma drástica redução da base tributária, e por consequência das receitas dos Estados, passando a maioria dos Entes a enfrentar sistemáticos déficits fiscais tendo que recorrer ao endividamento como meio de financiar seus gastos

Período: Década de 70

Cenário Rio Grande do Sul

Primeira metade da década mostra uma dívida e um serviço da dívida sobre controle. Por outro já se verifica uma redução nos investimentos, reflexo da reforma tributária de 1966. Transferências governamentais não seguiam regras claras e distribuição de recursos era influenciada pelas negociações e pressões políticas.

No governo de Euclides Triches (1971 a 1975) com a emissão de títulos públicos com correção monetária, que a dívida gaúcha passou a aumentar graças a um novo acompanhamento: os juros. Até então o endividamento do Estado ocorria através de operações de crédito.

Na segunda metade da década de 70 a dívida aumenta com relação a RCL e os investimentos diminuem. Aumento das taxas de juros internacionais provoca uma elevação considerável no estoque da dívida externa do Estado.

O serviço da dívida elevou-se entre 1970 e 1980, passando a representar mais de 13% da despesa total no biênio 79-80

As operações de crédito que na década de 60 se constituíam em importante fonte de financiamento dos investimentos, a partir da metade da década de 70 o aumento da dívida pública passou a se verificar simplesmente para arcar com os custos da dívida assumida anteriormente

Cenário Brasil

“Milagre econômico”: alto crescimento, abundância de empréstimos estrangeiros, inflação sobre controle.

Em 1972, por meio da Lei Federal nº 6.465/72, União passa a permitir que os Estados emitam títulos de dívida mobiliária. A emissão desses títulos depende da autorização do Senado Federal, o qual também era responsável pelo estabelecimento de limites de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) dos Estados com o serviço da dívida. Cumpre ressaltar que as condições de financiamento da dívida, em termos de custos e prazos dependem diretamente da política monetária do Governo Federal

Governo federal permite que os Estados ampliem seus limites de endividamento com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento local. Estimulou-se a tomada de empréstimos externos

Final da década marcado por acontecimentos significativos do ponto de vista das relações externas do país com reflexos profundos sobre o endividamento do setor público em todas as suas esferas: segundo choque do petróleo, a explosão das taxas de juros internacionais e a maxidesvalorização cambial

Período: Década de 80

Cenário Rio Grande do Sul

Período conturbado na economia nacional gerou impacto no crescimento da dívida gaúcha. Queda do crescimento provoca consequentemente uma queda da arrecadação. Isso fez a dívida continuar aumentando

Em paralelo verifica-se um aumento com gastos de pessoal; questão previdenciária começa a aparecer; antes os funcionários eram jovens e esse problema não existia

Este período representou o definitivo comprometimento das finanças públicas do Estado com os encargos da dívida

Elevação das taxas de juros internacionais provocaram um aumento dos encargos da dívida externa, por outro lado a correção monetária abaixo da inflação reduziu os encargos da dívida interna

Como consequência da alta de juros e da crescente concorrência dos títulos públicos federais, a rolagem dos títulos estaduais passou a se dar de forma cada vez mais problemática, acarretando aumento dos encargos da dívida pública do RS

Dependendo do momento e do tipo de dívida o governo estadual fez uso de suas receitas para fazer frente a dívida ou fez uso de seus bancos oficiais. Aumentaram-se as operações de crédito

Ao longo da década a situação foi se agravando progressivamente, verificando-se uma realimentação da dívida pública, onde os encargos das dívidas passadas forçam à criação de novas dívidas

Promulgação da nova CF estabelece uma nova ordem tributária. Em um primeiro momento ocorre um aumento de arrecadação via ICM. Aumento também das receitas financeiras em decorrência da aplicação, no mercado financeiro, das sobras diárias de caixa, beneficiando-se o Tesouro Estadual das altas taxas de inflação do período

Cenário Brasil

Contexto no início da década: elevação das taxas de juros nos mercados externo e interno, correções monetária e cambial que eram pré-fixadas passaram a ser pós-fixada. Constantes rolagens da dívida

Período com elevadas taxas de inflação (Brasil chegou a ter quatro moedas naqueles dez anos: cruzeiro, cruzado, cruzado novo e cruzeiro novamente, em 1990), estagnação econômica, elevado nível de desemprego e elevado endividamento.

Neste período o governo federal impôs um rígido controle sobre o nível de endividamento dos Estados, por meio do monitoramento das instituições financeiras oficiais, estabelecendo tetos para as operações de crédito realizados com setor público. Além disso, houve restrição significativa nas permissões para emissão de obrigações dos estados. Consequência: inviabilização da utilização do crédito público como meio de financiar o desenvolvimento, em razão do alto custo que passou a representar o carregamento da dívida em relação a despesa total do estado, comprometendo não só os investimentos, como também a realização das despesas de custeio da administração estadual

Período: 1990 a 1998

Cenário Rio Grande do Sul

■ Maior parte da dívida do Estado constitui-se em dívida mobiliária, que recebe diretamente os impactos das taxas de juros e da inflação, o governo estadual deixou de ter o controle sobre o crescimento da dívida, limitando-se a diversas e sucessivas operações de rolagens e refinanciamentos

■ Em 1992 e 1993 com a inflação alta, o governo gaúcho consegue se favorecer por causa da receita financeira e da defasagem inflacionária, visto que as receitas advindas de tributos eram corrigidas diariamente, enquanto que fornecedores, funcionalismo e empreiteiras não tinham correção diária, fazendo com que se diminuíssem os efeitos das altas taxas de juros que se pagava pelo saldo e o serviço da dívida

■ O Plano Real apesar de ser um plano bem sucedido na obtenção de seu principal objetivo (estabilidade monetária), também trouxe algumas consequências para a economia do país, assim como um aumento da Dívida Pública no Rio Grande do Sul. Borowski (2012) complementa esse fato trazendo a abordagem de que o quadro era caótico, pois não havia mais a inflação que mascarava a situação e atrelado às altas taxas de juros para atrair recursos externos, impactaram no estoque da dívida que era ligado a títulos públicos.

Cenário Brasil

■ Plano Collor – nova crise fiscal – redução nas receitas financeiras e tributárias resultantes da queda da inflação e da redução da atividade econômica devida a retenção de ativos financeiros

■ Crescimento da dívida já não depende da atuação dos governantes, mas sim da política econômica do governo federal, que impunha altas taxas de juros, com vistas a controlar o processo inflacionário

■ Em 1991, na tentativa de frear o crescente endividamento dos Estados, o Congresso Nacional estabeleceu que os saldos devedores deveriam ser refinanciados com os agentes financeiros. Na prática isso significou que governos deveriam tomar novos empréstimos junto a seus credores que cobrissem os anteriores. O governo federal proibiu ainda a emissão de novos títulos, o que desvalorizou aqueles já existentes

■ No ano de 1993, institui-se o Plano de Ação Imediata – PAI, que tinha a finalidade de ajustar as contas públicas e seria a introdução ao Plano Real que seria implementado no ano posterior. Esse programa foi, segundo Rückert, Borsatto e Rabelo (2000) uma introdução ao Plano de Estabilização, objetivando a organização do setor público, a renegociação de dívidas de Estados para com bancos federais, aumento de impostos, corte de gastos no governo e a redução de transferências da União para Estados e Municípios que não estivessem previstas na constituição. Tudo isso, conforme abordado pelos mesmos autores, acabou acumulando perdas nas receitas para o Estado, comprometendo o pagamento de serviços da dívida estadual

■ Em junho de 1994, o Plano Real foi implementado, sendo eficaz em sua concepção de controlar a hiperinflação brasileira e promover o crescimento econômico, porém a sua implantação veio acompanhada de altos níveis de taxas de juros, prejudicando o saldo das dívidas estaduais e municipais

Toda a evolução histórica da dívida do Rio Grande do Sul, retratada nas tabelas acima, pode ser sinteticamente resumida por meio da linha do tempo da imagem a seguir:



O próximo tópico do Estudo foca em apresentar os eventos ocorridos na década de 90 que aceleraram o crescimento da dívida estadual e que culminaram com o processo de renegociação com o Governo Federal em 1998. O entendimento das condições desta referida renegociação são fundamentais para compreender a dinâmica de crescimento da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul.

1.1 Evolução histórica – Detalhamento dos fatos da década de 90

Conforme destacado no Relatório de Auditoria nº 6813-0200/98-0, o contexto nacional no início da década de 90 trouxe novas dificuldades para o controle da Dívida Pública dos Estados:

No início da década de 90, com o advento do plano econômico Brasil Novo, que impôs uma política monetária contracionista, os Estados com alto grau de endividamento entraram em crise financeira, situação que foi aprofundada com a proibição de financiamento de papéis estaduais pelo GEROF (Gerência Financeira do Banco do Brasil), apesar do enorme estreitamento do mercado no segundo semestre de 1990. À época, aos Estados só restou recorrer aos seus Bancos Estaduais, que, para tanto, passaram a se financiar no mercado interbancário, com elevados custos financeiros adicionais para os Tesouros Estaduais. Dessa maneira criou-se uma discriminação aos títulos estaduais, o que colocou os Governos de Estados na completa dependência da política econômica da União, em especial da política monetária adotada pelo Banco Central.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, determinou que até 31 de dezembro de 1999 os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderiam emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações. Neste contexto, no Estado do Rio Grande do Sul, os títulos emitidos entre março de 1991 e dezembro de 1997 foram exclusivamente para substituir os papéis que venciam.

Em novembro de 1993 foi aprovada a Lei nº 8.727/93, que permitiu aos Estados o refinanciamento, por 20 anos, por meio do Tesouro Nacional, dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, decorrentes de operações de crédito interno contratadas até 30/09/91 junto a órgãos e entidades federais, de responsabilidade das administrações direta e indireta dos Estados e Municípios, deixando de fora as dívidas com as instituições financeiras privadas, bem como as operações de Antecipação da Receita Orçamentária (ARO) e a dívida pública mobiliária. Com base nessa lei, o governo do Estado do RS procedeu à assunção e ao refinanciamento de dívidas da COHAB, CORSAN, Caixa Estadual, DAER, CINTEA, CEASA e CEEE, no montante de R\$ 1,5 bilhão.

Em 1994, em função da política monetária do Plano Real para contenção da inflação, houve um acentuado agravamento do endividamento do setor público. Isso se deveu, em boa parte, pelo aumento da taxa de juros, fator proporcionado pelo Governo Federal que

buscava captar recursos externos para o fechamento de sua Balança de Pagamentos. Com taxas de juros maiores, elevaram-se os custos de financiamento do estoque da dívida mobiliária.

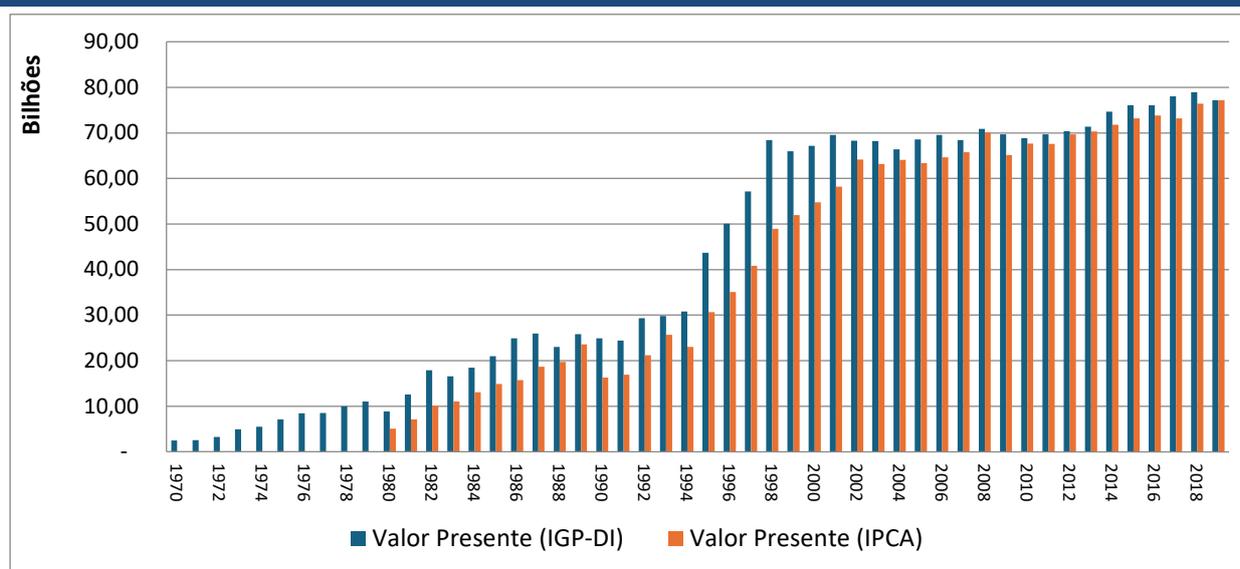
De forma paralela, a Resolução nº 11/94 do Senado Federal passou a permitir a rolagem integral das dívidas mobiliárias no seu vencimento. Antes dessa norma se impunha que ocorresse um determinado percentual de resgate a cada nova rolagem. Esta norma, apesar de aliviar o esforço fiscal dos estados, contribuiu para acelerar o crescimento da dívida.

Estes fatores apontados acima contribuíram decisivamente para que a dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul apresentasse um crescimento significativo a partir de 1994. Esta conclusão também foi apontada pela Câmara dos Deputados por meio do Relatório Final da CPI da Dívida Pública:

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 (CAMÃRA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 12).

O gráfico a seguir demonstra o crescimento acelerado da Dívida no Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1994:

Gráfico - Evolução do estoque da Dívida do Estado do RS (valores corrigidos)



Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2019) - SEFAZ/RS

O Gráfico acima apresenta a evolução do estoque da dívida estadual com valores atualizados pelo IGP-DI e pelo IPCA. Em ambos os indexadores a dívida começa a acelerar for-

temente a partir de 1994. Entre 1994 e 1998 a dívida aumentou mais de 100%, passando de R\$ 30 bilhões em 1994 para aproximadamente R\$ 68 bilhões em 1998, considerando valores corrigidos pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2019.

No ano de 1995 muitos Estados já apresentavam dificuldades para manter em dia a folha dos servidores, bem como o pagamento do décimo terceiro e de dívidas de curto prazo. Neste contexto, o Governo Federal promulgou o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados consubstanciado no Voto Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 162/95, de 05 de dezembro de 1995. Tal Programa concedeu linhas de crédito junto à Caixa Econômica Federal para o pagamento de débitos em atraso, para o financiamento de programas de ajuste do quadro de pessoal e para a transformação de operações ARO em dívida fundada. Em contrapartida, vinculou-se o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial. Dessa forma, os Estados participantes do Programa teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas e ajuste fiscal e saneamento financeiro, devendo adotar medidas de controle de gastos com pessoal, alienação de ativos (privatização) e concessão de serviços públicos.

Como destacado no Relatório de Auditoria nº 6813-0200/98-0, a Renegociação da Dívida Mobiliária do Estado do Rio Grande do Sul teve como ponto de partida o Protocolo de Acordo firmado entre o Governo do Estado e o Governo Federal, em 20 de setembro de 1996:

Nesse procedimento, o Governo do Estado, através da Secretaria da Fazenda, e o Governo Federal, através da Secretaria do Tesouro Nacional, estabeleceram o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Longo Prazo, onde a União condicionou o refinanciamento da dívida mobiliária do Estado ao cumprimento da meta fiscal de reduzir a dívida financeira do Estado a valor não superior a sua Receita Líquida Real anual. Assim, como o Estado se comprometeu a cumprir a meta fiscal prevista, o Governo Federal refinanciou valor da dívida mobiliária estadual registrada em 31-03-96, concedendo, para tanto, prazo de amortização de 30 anos e encargos de atualização mensal calculados pela variação do IGP-DI, valor que deve ser acrescido de juros de 6% ao ano. Da mesma forma, o Governo Federal incluiu as dívidas contratuais do Estado junto à Caixa Econômica Federal, referendadas pelos votos da Conselho Monetário Nacional - CMN nº 162/95, 175/95 e 122/96 (consolidação de Antecipação de Receita Orçamentária - AROs e financiamentos para reestruturação do Estado). Nesse caso o cálculo do valor financiado teve por base a data de 16 de dezembro de 1997, porém com a atualização nas mesmas condições da dívida mobiliária.

Em dezembro de 1996, a Medida Provisória nº 1.560 criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, com o objetivo de refinar a dívida mobiliária e os empréstimos concedidos ao amparo do Voto CMN nº 162/95.

Em 20-12-1996, com o advento da publicação da Resolução do Senado Federal nº 104/96, foi autorizada a contratação de operação de crédito sob o amparo do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados.

Em 03 de janeiro de 1997, foi promulgada a Lei Estadual nº 10.920, que autorizou o Poder Executivo, no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, a contratar operações de crédito destinadas a refinaranciar a dívida mobiliária e os empréstimos concedidos pela CEF, com base nos votos nº 162/95, 175/95 e 122/96 do CMN.

Em 11-09-1997, foi publicada a Lei Federal nº 9.496, que estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento da dívida pública mobiliária, autorizando a União a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, bem como os empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal (CEF), no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal.

Em 06 de março de 1998 foi publicada a Medida Provisória nº 1.612-21, que estabeleceu mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. Neste contexto, em 31 de março de 1998 foi assinado contrato de abertura de crédito firmado entre a União, o Estado do Rio Grande do Sul, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e a Caixa Econômica Estadual, no âmbito do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, no valor de até R\$ 1.987.500.000,00.

Em 15 de abril de 1998, foi firmado o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 014/98/STN/ COAFI) entre o Estado do RS e a União com a interveniência do Banrisul, do Banco do Brasil e da Eletrobras, ao amparo da Lei nº 9.496/97.

Os principais acontecimentos da década de 90, descritos acima, podem ser resumidos por meio da linha do tempo da imagem a seguir:

Linha do Tempo dos acontecimentos da década de 90 que afetaram a dívida RS

EC n. 03 determina que os Entes somente podem emitir novos títulos da dívida para refinaranciar o principal de suas obrigações.

1993

Governo Federal concede linhas de credito junto a CEF para Estados que já enfrentavam dificuldades para manter a folha e pagar dividas de curto prazo.

1995

Lei nº 9.496 estabelece os critérios para a assunção e o refinanciamento da dívida pública mobiliária, autorizando a União a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados, bem como os empréstimos tomados junto à CEF, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal.

1997

Política monetária do Plano Real para contenção da inflação, acentua agravamento do endividamento do setor público

1994

Criação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, com o objetivo de refinaranciar a dívida mobiliária e os empréstimos concedidos por meio da CEF.

1996

Firmado o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 014/98/STN/COAFI) e o Contrato de abertura de credito no âmbito do PROES.

1998

O próximo tópico buscar detalhar as características do Contrato nº 014/98/STN/COAFI, que definiu a assunção das dívidas do Estado do RS pelo Governo Federal, e do contrato de empréstimo atrelado ao PROES.

2

LEGISLAÇÃO E CONTRATOS DE REFINANCIAMENTO

Nº 014-98/STN/COAFI (LEI Nº 9496/97)

E PROES



2. LEGISLAÇÃO E CONTRATOS DE REFINANCIAMENTO Nº 014-98/STN/COAFI (LEI Nº 9496/97) E PROES

2.1 Dívida assumida e critérios originais de financiamento

Em 1998, o Estado do Rio Grande do Sul, assim como a maioria dos estados, realizou a negociação da sua dívida, tendo como principal instrumento a Lei nº 9.496/97, que permitiu trocar a dívida mobiliária (de curto prazo) para dívida contratual (de longo prazo).

Também em 1998, o Estado aderiu ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES), criado pela MP nº 2.192/70, que promoveu o saneamento do sistema financeiro estadual e a transformação da Caixa Econômica Estadual (CEE) em agência de fomento.

No primeiro contrato (Contrato nº 014/98/STN/COAFI), o Estado do Rio Grande do Sul confessou ser devedor da importância de R\$ 9.427.324.980,43. O referido valor corresponde ao somatório da dívida mobiliária existente em 31-03-1996 (R\$ 8.761.477.178,00), e dos saldos devedores dos contratos com a CEF (R\$ 665.847.802,43).

Nos termos do § 3º da cláusula quarta do contrato, a União assumiu os custos de R\$ 1.644.901.532,15, conforme autorizado pelo § 4º do art. 3º da Lei nº 9.496/97. Com isso, o valor de fato refinanciado pelo Estado foi de R\$ 7.782.423.448,28. De acordo com a cláusula quarta do contrato, essa dívida refinanciada ao Estado corresponderia a R\$ 7.157.035.135,40 (valor da dívida mobiliária em 31 de março de 1996) mais R\$ 625.388.312,88 (saldo devedor dos empréstimos junto à Caixa Econômica Federal – CEF existente em 16 de dezembro de 1997).

Desse montante, R\$ 650.000.000,00 foram amortizados com bens e direitos, registrados em conta gráfica (R\$ 500.000.000,00 com a transferência da titularidade das ações da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE e R\$ 150.000.000,00 em aumento de capital da ELETROBRÁS pela União e que a ELETROBRÁS reconhece como crédito da União). Logo, o valor inicial financiado no prazo de 30 anos foi de R\$ 7.132.423.448,28. A tabela a seguir resume a formação desse valor.

FORMAÇÃO DO VALOR FINANCIADO PELO CONTRATO Nº 014/98/STN/COAFI	
(1) Dívida mobiliária em 31-03-1996	R\$ 8.761.477.178,00
(2) Contratos com a CEF	R\$ 665.847.802,43
(3) Dívida assumida pelo Estado (1) + (2)	R\$ 9.427.324.980,43
(4) Subsídio concedido pela União	R\$ 1.644.901.532,15
(5) Dívida refinanciada pelo Estado (3) – (4)	R\$ 7.782.423.448,28
(6) Dívida amortizada com bens e direitos	R\$ 650.000.000,00
(7) Dívida de fato financiada pelo Estado (5) – (6)	R\$ 7.132.423.448,28

De acordo com a cláusula quinta do contrato, o Estado deveria pagar a dívida financiada em 360 prestações mensais (30 anos) consecutivas com base na Tabela Price, observando o limite de dispêndio de 1/12 (um doze avos) de 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real (RLR) do Estado. De forma complementar, a cláusula oitava estabelece que, sobre o saldo devedor existente e debitado no primeiro dia de cada mês, deveria ser acrescida atualização monetária pelo IGP-DI mais juros nominais de 6% ao ano.

O segundo contrato refere-se à adesão do Estado ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, que se propunha a promover o saneamento do sistema financeiro estadual e a transformação da Caixa Econômica Estadual – CEE em agência de fomento.

O objeto oriundo do financiamento do PROES (até R\$ 1.987,5 milhões) destinava-se ao saneamento e modernização tecnológica do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL (R\$ 562,5 milhões) e a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento (R\$ 1,425 bilhão). Com a efetiva adesão ao Programa, em dezembro de 1998, o serviço oriundo do financiamento passou a ser computado conjuntamente com as obrigações relativas ao refinanciamento da dívida ao amparo da Lei nº 9.496/97, para fins de aplicação do limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR), bem como também deveria ser pago em 360 prestações mensais, atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros de 6% ao ano.

No ano 2000, a parte específica da dívida do PROES, que se destinou ao saneamento financeiro do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL –, passou a ser considerada como dívida extra limite, em virtude do Estado ter optado pela manutenção da instituição como estatal.

Em resumo, a dívida assumida pelo Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1998 restou desta forma definida:

- Valor refinanciado de R\$ 7.132.423.448,28 (Lei nº 9.496/97) e R\$ 1.987.500.000,00 (PROES);
- Pagamento da dívida em 360 prestações mensais e consecutivas;
- Utilização da Tabela Price;
- Valor das parcelas mensais limitadas ao valor de um doze (1/12) avos de 13% da Receita Líquida Real (RLR) do Estado;
- Incidência de correção monetária pela variação do número índice do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas sobre o saldo devedor;
- Encargo de juros de 6% ao ano, capitalizados mensalmente.

2.1.1 Principal e Resíduo

Os pagamentos das parcelas mensais da dívida ficaram limitados a 13% da Receita Líquida Real (RLR), deduzidos os valores pagos a cargo das dívidas oriundas das Leis Federais nºs 7.976/89 e 8.727/93 e da Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), com previsão na cláusula quinta do contrato e seus parágrafos. O cálculo do valor do limite mensal de comprometimento com a dívida origina-se da média da soma das 12 últimas receitas correntes líquidas anuais realizadas até o terceiro mês anterior ao mês em que se estiver calculando o limite, dividindo-a pelo número de doze meses, e multiplicando-a pelo fator 0,13.

O valor excedente ao limite de 13% da RLR é transferido para a Conta Resíduo, que seria amortizado no prazo adicional de 10 anos (120 meses), ou seja, até o ano de 2038, nos termos do § 6º da Cláusula Quinta do Contrato.

Em virtude dessa limitação de pagamento da parcela mensal em 13% da RLR, a dívida com a União pode ser dividida em dois institutos:

- Conta Principal, que abrange a contratação original da dívida; e
- Conta Resíduo, que recebe os valores não pagos da dívida original, em razão do limitador de 13% da RLR.

O Contrato nº 014-98/STN/COAFI destaca, ao longo de suas cláusulas, quatro momentos relevantes no plano de amortização da dívida, sendo que o 2º e 3º momentos se relacionam à acumulação de valores na Conta Resíduo, enquanto o 1º e o 4º se compatibilizam com o plano ordinário de amortização e novo parcelamento do saldo remanescente, respectivamente:

1º) o parcelamento ordinário da dívida refinanciada (P) em 360 meses, sendo as prestações mensais calculadas pela Tabela Price com a incidência de encargos financeiros correspondentes à variação do IGP-DI mais 6% a.a. nominais (cláusulas 4ª, 5ª e 8ª);

“Cláusula quarta – [...]”

Parágrafo primeiro – O valor D¹ será distribuído, para efeito de refinanciamento, da seguinte forma:

P = parcela refinanciada em 360 meses, nos termos da Cláusula Quinta, no valor de R\$ 7.132.423.448,28 (sete bilhões, cento e trinta e dois milhões, quatrocentos e vinte e três mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e vinte e oito centavos), que corresponde a D deduzido da parcela VCG. [...]”

“Cláusula quinta – O ESTADO, respeitado o contido nas cláusulas sétima e oitava, pagará a parcela P, definida no parágrafo primeiro da cláusula anterior, em 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e consecutivas calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira 30 dias após a assinatura deste Contrato e as demais nos mesmos

¹ D – Dívida refinanciada junto à União.

dias dos meses subsequentes, observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos) de 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real – RLR do Estado.”

[...]

“Cláusula oitava – O ESTADO pagará à UNIÃO, por intermédio do AGENTE, a dívida a que se refere o parágrafo primeiro da Cláusula Quarta, acrescida de (i) atualização monetária pela variação positiva do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna – IGP-DI, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou, se este índice for extinto, por outro que vier a substituí-lo, e (ii) juros nominais de 6% (seis por cento) ao ano, ambos calculados sobre o saldo devedor existente e debitados no primeiro dia de cada mês, de acordo com a seguinte metodologia de cálculo:

$$D1 = D0 * Ni1 / Ni0 * [(1 + i/12)^n]$$

Onde,

D1 = saldo devedor atual;

D0 = saldo devedor anterior;

Ni1 = número índice do IGP-DI do mês anterior à data para a qual se quer atualizar;

Ni0 = número índice do IGP-DI do mês anterior à data da última atualização;

i = juros remuneratórios de 6% (seis por cento) ao ano;

n = período decorrido em meses entre os saldos devedores anterior e atual. [...]

O instituto do parcelamento ordinário da dívida refinanciada está presente na combinação da primeira parte da cláusula quinta, ao definir o prazo de 360 meses para as prestações mensais consecutivas e Tabela Price como sistema de amortização, com o parágrafo primeiro da cláusula quarta, que dispôs do prazo e valor a ser parcelado. Os encargos foram previstos na cláusula oitava, notadamente, variação número índice do IGP-DI mais 6% nominais ao ano.

2º) aplicação de um limitador da prestação “P” equivalente a 1/12 de 13% da Receita Líquida Real (cláusula 5ª, caput e parágrafo quinto);

Ainda na cláusula quinta, colacionada acima, surge a figura do limitador da prestação mensal na parte final da cláusula em que se afirma: “... observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos) de 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real – RLR do Estado...”.

Sobre o limitador, cumpre citar que este se configura como imperativo contratual, uma vez que, além de ser citada a necessidade de observação de limite de dispêndio mensal no caput da cláusula quinta, há a imposição de ocorrência simultânea de dois eventos para que esse teto de pagamento de prestação deixe de ser aplicado (vide parágrafo 5º da cláusula 5ª abaixo replicado), de modo que não era permitido ao Estado o pagamento de valores além desse máximo de dispêndio mensal.

Inclusive, devido à existência desse limitador, a dívida objeto desse contrato recebe o adjetivo de “Intralimite”, ou seja, dentro do limite.

“Cláusula 5ª [...]

Parágrafo quinto – O ESTADO pagará prestação equivalente ao limite de dispêndio estabelecido no caput até que, simultaneamente, (i) inexistam saldo de resíduo decorrente da aplicação do referido limite em períodos anteriores e (ii) o saldo da dívida financeira total do ESTADO seja igual ou inferior a sua RLR anual. A partir da ocorrência simultânea desses dois eventos, deixará de ser aplicado o limite e o refinanciamento voltará a ser amortizado pela Tabela Price. [...]

3º) segregação e acumulação dos valores não pagos de “P” em virtude da aplicação do limitador supracitado na chamada “conta resíduo” (cláusula 5ª, parágrafo 4º):

“cláusula 5ª [...]

Parágrafo quarto – O valor de cada prestação que exceder o limite de dispêndio será acumulado para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida objeto deste Contrato for inferior ao referido limite.”

Note-se que o dispositivo supracitado não menciona a incidência de qualquer encargo sobre esses valores excedentes em razão do limite de dispêndio. Apenas informa que deverão ser acumulados para pagamento nos meses subsequentes, se o serviço da dívida do contrato for inferior ao limite.

4º) ao final dos 360 meses, se houver saldo na conta resíduo, refinanciamento dos valores em 120 meses, também pela Tabela Price, e incidência dos mesmos encargos do parcelamento ordinário (cláusula 5ª, parágrafos 6º, 7º e 8º).

“Cláusula 5ª [...]

Parágrafo sexto – Eventual saldo devedor em decorrência da aplicação do limite de dispêndio, existente ao término do prazo de pagamento previsto no caput desta Cláusula, será refinanciado em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e consecutivas, vencíveis a partir de 30 (trinta) dias após o vencimento da 360ª prestação deste Contrato, com incidência dos encargos financeiros previstos na Cláusula oitava.

Parágrafo sétimo – As prestações mensais do refinanciamento a que se refere o parágrafo anterior serão fixadas com base na Tabela Price, não podendo ser inferiores ao valor da última prestação prevista no caput desta Cláusula.

Parágrafo oitavo - Às prestações a que se refere o parágrafo sexto não se aplicará o limite de dispêndio previsto no caput desta cláusula [...]

É fundamental a distinção de cada um desses institutos no contrato: dívida original e seu parcelamento ordinário em 360 parcelas pela Tabela Price não podem ser confundidos com o saldo que se acumula em resíduo – em virtude da aplicação do limitador no contrato – para ser posteriormente refinanciado em mais 120 meses, se houver saldo remanescente.

Entende-se que o saldo devedor do parcelamento original (P) e o da acumulação de valores no resíduo são itens distintos no âmbito da relação contratual, e merecem tratamentos individualizados. Isso porque o resíduo somente existe devido a um imperativo contratual, que limitava (até 30-06-2016) o pagamento da prestação mensal a um doze avos de treze por cento da Receita Líquida Real.

Em termos práticos, ao ser impedido contratualmente de pagar a prestação “cheia” o Estado do Rio Grande do Sul ficou inviabilizado de quitar os valores totais da dívida ao final de 360 meses.

2.2 Mudanças nos critérios de financiamento: LC nº 148/2014 e LC nº 156/2016

Em um cenário de crescimento acelerado da dívida pública de muitos Estados, foi editada pela União a Lei Complementar nº 148/14 com o intuito de rever alguns critérios celebrados no âmbito da Lei nº 9.496/97.

O artigo 2º da LC nº 148/14 determinou que a União adotasse, a partir de 1º de janeiro de 2013, juros calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de 4% a.a. (quatro por cento ao ano), sobre o saldo devedor previamente atualizado, e correção monetária balizada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA²), em substituição aos critérios originários, previstos no Contrato nº 014/98/STN/COAFI. Na realidade, a dívida passou a ser corrigida pelo CAM (Coeficiente de Atualização Monetária), o qual é calculado pelo cotejamento da variação mensal acumulada do IPCA e da variação mensal acumulada da taxa referencial de juros Selic, o que superar o juro nominal de 4% ao ano, valendo o que for menor.

Além disso, o artigo 3º da LC nº 148/14 previu que a União deveria conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos, em valor correspondente à diferença entre o montante devido em 1º de janeiro de 2013 (conforme as cláusulas do pacto) e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da Taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. O artigo 4º da referida lei destaca também que os efeitos financeiros dessas alterações deveriam ser aplicados ao saldo devedor, mediante aditamento contratual.

Em abril de 2016 foi ajuizado o Mandado de Segurança (MS) nº 34.110 em ra-

² O IPCA é o índice de inflação oficial do Brasil e serve de referência para as metas de inflação, sendo monitorado pelo Banco Central para definir a taxa básica de juros da economia, a Selic.

ção de divergências entre a metodologia utilizada pelo Banco do Brasil, que fez uso da Taxa Selic capitalizada, e o entendimento adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul e por outros entes da Federação na elaboração do cálculo do desconto previsto no art. 3º da LC nº 148/14.

Em 12 de abril o ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu liminar para impedir que quaisquer sanções ou penalidades fossem aplicadas ao Estado do Rio Grande do Sul por realizar o pagamento da dívida repactuada com a União acumulada de forma linear, e não capitalizada.

Amparado pela medida liminar no MS nº 34.110, o Estado do Rio Grande do Sul deixou de pagar, à época, as prestações do Contrato nº 014/98/STN/COAFI relativas aos meses de abril, maio e junho de 2016. Posteriormente, o processo foi suspenso por decisão do Pleno do STF, com a manutenção da liminar, para composição entre as partes. Nesse contexto de discussão judicial, em junho de 2016 a União, na figura de seu Ministro da Fazenda, reuniu-se com os governadores dos estados e propôs novas condições temporais de pagamento dos contratos firmados sob a égide da Lei nº 9.496/97 e dos contratos firmados pelos estados junto ao BNDES.

O acordo federativo entre os entes envolveu o alongamento do prazo de pagamento da dívida, a concessão de descontos na prestação por determinado período e o parcelamento das prestações não pagas em razão da concessão de medida liminar no mandado de segurança em tramitação no STF. Após consolidado o Acordo Federativo entre as partes, a União requereu, nos autos do mandado de segurança, a substituição da medida liminar concedida pelos termos do referido acordo. Tal requerimento foi deferido pelo ministro Relator, Edson Fachin.

A Lei Complementar nº 156/2016 foi editada para positivar os termos do acordo firmado entre a União e os entes estaduais. Na sequência estão elencadas as principais mudanças introduzidas pela referida Lei.

O art. 1º estabeleceu a ampliação do prazo em até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, condicionada a celebração de aditivo contratual do que trata o art. 4º da Lei nº 148/14 dentro de um prazo de 360 dias contados da data da publicação da Lei nº 156/16 (28-12-2016). O § 3º do referido artigo determinou a consolidação dos saldos das dívidas do refinanciamento da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2.192-70/01 (PROES). Além disso, tal artigo ressalta em seu § 5º que os efeitos financeiros decorrentes do aditamento serão aplicados a partir de 1º de julho de 2016.

O art. 3º autorizou a União a conceder redução extraordinária da prestação mensal das dívidas referidas no art. 1º mediante a celebração de aditivo contratual, mas novamente condicionou o benefício à assinatura do aditivo contratual nos termos da LC nº 148/14. Nos meses de julho a dezembro de 2016 haveria uma redução de 100% da prestação mensal e uma redução percentual decrescente nos meses de janeiro de 2017 a julho de 2018.

O art. 5º autorizou o recebimento das parcelas de dívida vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa Selic, em até vinte e quatro prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, a contar de julho de 2016.

O art. 7º promoveu alterações na LC nº 148/2014 de tal modo que se afastou o limite de comprometimento da Receita Líquida Real no pagamento das parcelas da dívida.

A tabela a seguir ilustra os principais tópicos tratados nas Leis nº 9496/97, nº 148/14 e nº 156/16.

ITEM	Lei nº 9.496/97	Lei nº 148/14	Leis nº 156/16
Prazo	360 meses	Manteve o definido na Lei nº 9.496/97	Ampliação em até 240 meses
Método de Amortização	Tabela Price	Tabela Price	Tabela Price
Forma de correção	Juros de 6% ao ano mais atualização monetária pelo IGP-DI	A partir de 2013, juros de 4% ao ano mais atualização monetária pelo IPCA, limitados ao percentual da taxa Selic mensal	Manteve o definido na Lei nº 148/14
Limite de dispêndio	1/12 de 13% da Receita Líquida Real do Estado	Originalmente não se pronunciou	A partir de julho de 2016 não há limite
Tratamento para valor excedente ao limite	Transferido para a Conta-Resíduo, que será amortizado no prazo adicional de 10 anos	Originalmente não se pronunciou	Não se aplica

Importante frisar que a LC nº 156/16 também estabeleceu regras em linha com o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. O Art. 4º, por exemplo, definiu que, para a celebração da extensão do prazo em até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, o Ente deve limitar, após dois exercícios à assinatura do termo aditivo, crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo IPCA ou por outro que venha a substituí-lo. Além disso, em caso de atraso nos pagamentos das obrigações mensais, de juros de mora de 1% ao mês sobre os valores em atraso e a imputação, por meta não cumprida, de amortização extraordinária, de valor correspondente a 0,20% de um doze avos da Receita Corrente Líquida.

O Estado do Rio Grande do Sul firmou, em setembro de 2017, o termo de convalidação de valores previsto no Decreto nº 8.616/153, que recalculou e convalidou os saldos da dívida do RS refinanciada com a União pela Lei nº 9.496/97 e dos empréstimos firmados ao amparo da Medida Provisória nº 2192-70/01 (PROES), para fins de atendimento das condições de adoção das medidas da Lei Complementar nº 148/14. Também foram firmados, em dezembro de 2017, o termo aditivo da LC nº 148/14 e o termo aditivo dos artigos 1º e 2º da LC nº 156/16.

³ Regulamentou o disposto na LC nº 148/2014.

2.3 Ações no STF questionando a Dívida do RS com a União

Em novembro de 2012 a OAB-RS entrou com a Ação Cível Originária (ACO nº 2059) postulando: i) a alteração do sistema de amortização da dívida, com a exclusão da Tabela Price e a utilização de “método onde, primeiro, amortize-se o saldo devedor mediante redução do valor relativo à prestação paga, para só então efetuar o reajuste do saldo devedor”; ii) a substituição do índice de atualização monetária pactuado, o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), pelo Índice Geral de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA; iii) a exclusão do anatocismo⁴; iv) o recálculo da dívida, de acordo com tais critérios; e v) a limitação do pagamento das prestações mensais a 1/12 (um doze avos) de 10% da Receita Líquida Real – RLR – do Estado.

A referida ACO ainda não transitou em julgado, sendo que recentemente foi apresentado laudo pericial para esclarecer dúvidas sobre a formação da dívida estadual. Em tópico a seguir da presente auditoria se tratará de alguns temas abordados na referida perícia contábil.

Em setembro de 2015 o Estado do Rio Grande do Sul ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Cautelar (AC) nº 3.959 e a Ação Cível Originária (ACO) nº 2755, objetivando discutir a ilegalidade e a inconstitucionalidade de cláusulas do Contrato nº 014/98/STN/COAFI e buscar o reequilíbrio contratual. À época, ministro relator das ações, Marco Aurélio Mello, indeferiu a liminar, por entender que as medidas restritivas estavam previstas contratualmente a fim de garantir o pagamento da dívida.

Em julho de 2017, por meio da Petição nº 7173 junto a ACO nº 2755, o Estado do RS renovou o pedido de medida cautelar. Sustentou-se que a crise financeira tinha atingido o ápice em julho daquele ano, com a possibilidade concreta de efeitos irreparáveis à continuidade de serviços públicos essenciais e insuficiência de recursos para pagamento da folha do funcionalismo. A medida liminar foi deferida pelo Min. Marco Aurélio Mello, para determinar à União que se abstinhasse de:

- 1) cobrar as prestações mensais relativas ao Contrato nº 14/98/STN/COAFI;
- 2) tomar qualquer medida restritiva contra o Estado do Rio Grande do Sul, decorrente do referido contrato;
- 3) inscrever o ente nos cadastros de inadimplência;
- 4) efetuar a retenção de verbas cujo repasse ao autor esteja legal ou constitucionalmente prevista;

⁴ Cobrança de juros sobre juros.

5) executar contragarantias de empréstimos, garantias ou outros contratos celebrados em data anterior ao ajuizamento da ação, inclusive obrigações referentes à Lei nº 9.496/1997.

Assim, as prestações devidas a partir de julho de 2017 deixaram de ser pagas. Por consequência, não ocorreram os abatimentos previstos no cronograma de amortizações dessa dívida, e as parcelas de juros das prestações não pagas passaram a ser acumuladas ao saldo devedor.

2.4 Situação da dívida com a União até final de 2021

Nesta seção busca-se apresentar a situação até o final de 2021 da dívida do Estado com a União, levando em conta as mudanças de cálculo que ocorreram ao longo do tempo, bem como as situações em que o Estado deixou de pagar a parcela devida. Os valores calculados por esta equipe técnica se basearam nas planilhas de controle da dívida disponibilizadas pelo Tesouro do Estado em resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 33/2021-PP/2021, encaminhada por esta Corte de Contas. A tabela abaixo resume o saldo devedor da dívida do Estado com a União (Lei nº 9.496/97 e PROES).

SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA COM A UNIÃO (MILHÕES R\$ EM 11/2021)		
Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por liminar	Total do Saldo a pagar
55.633,99	15.276,23	70.910,22

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Verifica-se que o saldo devedor da dívida da União, em novembro de 2021, estava em aproximadamente R\$ 70,91 bilhões. Desse total, R\$ 55,63 bilhões estão relacionados à dívida original, a qual considera inclusive os valores não pagos da parcela em função do limitador de 13% da RLR que existiu até meados de 2016. Os outros R\$ 15,27 bilhões de saldo devedor estão relacionados aos valores não pagos da dívida desde julho de 2017 em função da liminar obtida junto ao STF.

No que diz respeito à parcela mensal da “Conta Principal”, que não estava sendo paga, o valor previsto para novembro de 2021 era de aproximadamente R\$ 284,5 milhões.

Com relação ao total já pago pelo Estado, em termos nominais, de 1998 até novembro de 2021, a tabela a seguir resume os valores:

TOTAL JÁ PAGO PELO ESTADO DA DÍVIDA COM A UNIÃO EM NOVEMBRO DE 2021 (MILHÕES R\$)			
Total pago de Juros	Total pago de amortização	Total Pago	Total das prestações
15.800,65	8.706,89	24.507,55	45.771,81

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Verifica-se pelos dados da tabela acima que, dos mais de 24 bilhões de reais pagos até então, parte significativa estava associada aos juros da parcela. Este valor pago é praticamente metade do valor total das prestações calculadas desde o início do contrato, R\$ 45,77 bilhões, em termos nominais. Essa diferença decorre fundamentalmente da existência do limitador de 13% da RLR, que impediu o pagamento da parcela “cheia”, e em função da suspensão judicial do pagamento da prestação a partir de julho de 2017.

O resumo das informações acima demonstra que, em novembro de 2021, da dívida inicial de R\$ 9,2 bilhões aproximadamente, foram pagos mais de R\$ 24,5 bilhões em termos nominais, mas permanecia um saldo a pagar de quase R\$ 71 bilhões.

3

DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS NO CÁLCULO DO FINANCIAMENTO



3. DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS NO CÁLCULO DO FINANCIAMENTO

O financiamento da dívida do Estado do RS com a União sempre foi objeto de diversos questionamentos, desde pontos envolvendo os parâmetros utilizados no cálculo, até demandas relacionadas à própria metodologia de atualização da dívida. De todos os aspectos já levantados, esta equipe técnica entende que dois deles se sobressaem sobre uma possível necessidade de recálculo da dívida:

- a) exclusão do anatocismo sobre a Conta Resíduo;
- b) e utilização do número-índice do IGP-DI.

Outras possíveis falhas no cálculo do financiamento já foram abordadas por esta Corte de Contas em auditorias anteriores, bem como nas ações da OAB-RS e do Estado junto ao STF; preferiu-se aqui concentrar a análise nas duas inconformidades citadas anteriormente, pois se entende que estas estão identificáveis a partir de um exame acurado das cláusulas do Contrato nº 014-98/STN/COAFI.

3.1 Anatocismo na Conta Resíduo

A questão da presença de anatocismo na Conta Resíduo pode ser encontrada em diferentes documentos oficiais que buscaram analisar a dívida do Estado com a União. Neste contexto, a Informação SAIPAG nº 07/2021 desta Corte de Contas apresenta o conceito de anatocismo e o motivo da inconformidade presente no cálculo:

É importante frisar que não está em debate a forma de capitalização dos juros, que intrinsicamente à dinâmica da Tabela Price de amortização, dá-se de forma composta. A prestação mensal calculada por meio da mencionada tabela de amortização já embute os efeitos da capitalização composta de encargos.

No entendimento dessa equipe de auditoria as formas de capitalização dos juros numa tabela de amortização, se simples ou compostos, são parte de uma discussão distinta da prática do anatocismo.

O anatocismo, num plano de amortização, representa a reincidência de juros sobre eles mesmos. No caso da Tabela Price, em que pese ocorrer capitalização composta de juros (característica inerente à referida tabela de amortização), se a prestação calculada for paga integralmente não há que se falar em incidência de juros sobre juros por anatocismo, pois os encargos restam pagos totalmente a cada prestação, de modo que os novos juros (da prestação seguinte) incidem sobre o saldo devedor, que será composto exclusivamente do Principal ajustado (deduzido da amortização acumulada até então no financiamento) da dívida em questão.

Ocorre que o contrato entre Estado e União possui a particularidade do limitador da parcela de forma que o valor que excedia os 13% da RLR era apartado na conta resíduo. Conforme se discorreu neste Informe, os juros NÃO devem reincidir sobre eles mesmos nos valores acumulados no resíduo.

Portanto, não se pode confundir anatocismo, que seria praticado se incididos juros sobre o resíduo, com a forma de capitalização destes, que é composta no caso da Tabela Price.

Entende-se que as leis e contratos que regem o acordo, ao definirem a Tabela Price como o sistema de amortização a ser aplicado, já indicam que se trata de capitalização composta de juros, característica inerente ao aludido sistema de amortização.

A discussão técnica que se impõe concerne à forma de acúmulo dos valores na conta resíduo, que não pode ser novamente objeto de incidência de juros: 1º - porque é vedado o anatocismo no Brasil, conforme entendimento do STF nas Súmulas 121 e 596; 2º - porque o contrato não prevê encargos no resíduo; e 3º - porque a imposição contratual de um limite para prestação mensal não poderia restar como punição ao Estado do RS ao implicar cálculos infundáveis de juros sobre juros no resíduo da dívida. (Grifo nosso)

O Tesouro do Estado, em seu Relatório Anual da Dívida Pública Estadual, apresentou, até a edição de 2015, os efeitos do anatocismo na formação do saldo devedor. De acordo com a referida edição do Relatório, até aquela data o anatocismo representava R\$ 8,8 bilhões do total da dívida a pagar. No trecho a seguir, extraído do citado Relatório, é demonstrado como se dá o crescimento dos valores decorrentes do anatocismo:

Os eventos relacionados com o anatocismo, e que impactam o saldo devedor da conta Resíduo, podem ser relacionados como segue: 1. Os juros das prestações intralimite não pagos integralmente entre os anos de 1999 e 2008 foram incorporados à conta Resíduo, incidindo sobre eles juros de 6% a.a. capitalizados mensalmente; 2. Os juros incidentes sobre o próprio saldo do Resíduo integram seu saldo devedor, servindo de base de cálculo para novos juros do período seguinte; 3. O saldo total do Resíduo sofre atualização monetária pelo IGP-DI, majorando ainda mais os efeitos do anatocismo.

O próprio Estado, por meio da ACO nº 2755 junto ao STF, levanta a presença do anatocismo no cálculo da dívida com a União e solicita a exclusão da capitalização ocorrida durante toda a vigência do contrato, com efeitos *ex tunc*.

A ação da OAB-RS no STF (ACO nº 2059) também trouxe à baila o problema do anatocismo no cálculo da dívida estadual. Em um dos andamentos do referido processo, foi realizada uma inspeção na dívida por perito contábil designado pela Justiça. O laudo pericial apresentado no ano de 2019 reforçou a presença do anatocismo, conforme se observa nos trechos destacados a seguir:

(Laudo original – 04/2019)

Quanto à existência de juros compostos, entende este Perito que sim, existe a figura de juros composto, tanto que a prestação mensal, que não é liquidada integralmente é transferida para conta resíduo, sofrendo nova incidência de juros remuneratórios e moratórios - anatocismo.

(Laudo complementar – 12/2019)

Com base nos demonstrativos administrados pelo Banco do Brasil e disponibilizados a perícia, não foi possível verificar que tenham sido corrigidas distorções havidas no período de abril/1998 até o ano de 2012, em respeito às Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016; b. Ademais, podemos afirmar que não foi excluído o anatocismo durante a evolução do saldo devedor registrado na conta resíduo.

Sobre as conclusões do Perito designado pelo Juiz, a Procuradoria Geral do Estado se manifestou nos autos da ACO nº 2059, inclusive apresentou a Nota Técnica nº 002/2019 DDIP/SEFAZ/RS do Tesouro do Estado em que foram analisadas as respostas do Perito aos quesitos levantados. A PGE anexou parecer no processo em mais de uma oportunidade onde reforçou a presença do anatocismo no cálculo da Dívida Pública Estadual. A seguir, se reproduz trechos das peças produzidas pela PGE/RS em abril de 2019 e janeiro de 2020:

(Manifestação da PGE – Equipe de Cálculos e Perícias - 04/2019)

Quanto ao funcionamento da conta resíduo, a qual recebe a parcela da prestação mensal que excede o limitador dos 13% da RLR, isto é, que não é paga pelo Estado, concordamos com o Sr. Perito do Juiz, pois os extratos/planilhas em Excel comprovaram que essa parcela não paga é composta de valores de amortização, como também de juros, e ambos os valores são mensalmente transferidos para essa conta gráfica chamada resíduo, separada do saldo devedor original, mas que é uma espécie de subconta ou conta paralela de saldo devedor. Essa transferência dos valores da prestação não paga para essa conta paralela de saldo devedor chamada resíduo, resulta no efeito conhecido como “amortização negativa”, mas de uma forma atípica quando comparada a outros contratos de empréstimos.

Melhor explicando, na Tabela Price cada prestação é composta de uma parte relativa a amortização (que vai diminuir o saldo devedor) e outra de juros (que vai quitar os juros gerados no mês), mas quando o devedor paga apenas uma parte da prestação, pode ocorrer que esse valor pago não seja suficiente para quitar sequer os juros gerados no mês. Assim, o termo “amortização negativa” é utilizado no meio técnico contábil para definir o fenômeno atípico que pode ocorrer em um sistema de amortização de empréstimos, quando o valor da prestação paga não é suficiente para pagar a parcela de juros e esse saldo de juros devidos e não pagos é somado ao saldo devedor, resultando que no próximo período o cálculo dos novos juros do mês incidirão sobre os juros contidos no saldo devedor. Entretanto, em que pese a amortização negativa no caso concreto não ser a típica, já que os juros não pagos não eram somados diretamente no

saldo devedor, mas em uma subconta paralela do saldo devedor chamada resíduo, a verificação pericial elucida o fato que tanto a parte da amortização, como a dos juros não pagos, eram transferidos para a subconta de resíduo e, nessa conta resíduo (que integra o saldo devedor do contrato), sofrem a incidência de novos juros inclusive sobre a parcela de juros não paga, o que caracteriza inequivocamente o cálculo de juros sobre juros (anatocismo). Ainda, nessa mesma sistemática, ao final de cada período mensal o saldo acumulado dessa conta paralela do saldo devedor chamada resíduo é base de cálculo para novos juros, os quais são adicionados ao saldo da conta resíduo e servem de base de cálculo dos juros do período posterior, repetindo-se essa sistemática a cada período mensal, portanto, comprovadamente há o cálculo de juros sobre juros com capitalização mensal. Com base nas constatações do Sr. Perito, há prova técnica robusta da existência de juros sobre juros e capitalização mensal do saldo devedor na conta resíduo. Nesse mesmo sentido, destaca-se como prova o extrato em planilha Excel fornecido pelo agente financeiro (Banco do Brasil), juntado como anexo 8 do Laudo Pericial (evento 59 – OUT31 E OUT 32), onde consta explicitamente uma coluna com o título “Juros / Juros”, a qual evidencia o cálculo de juros sobre os juros da conta resíduo.

(...)

Diante de todo o exposto, de forma resumida, pode-se concluir com base no laudo pericial o seguinte:

(...)

f) que a prova técnica evidencia o cálculo de juros sobre juros nos valores transferidos à conta Resíduo, assim como a capitalização de juros mensal sobre os valores da conta Resíduo (vide quesitos 11, 12, 13, 14, 15, 16 do Estado, 14 da OAB e 7 da União);

(Manifestação da PGE - 01/2020)

Por fim, não menos importante para a solução da controvérsia é a resposta do perito ao quesito complementar 2 do Estado do Rio Grande do Sul, em que o expert apresentou prova técnica de que o valor dos juros não pagos em virtude da aplicação do limitador de 13% da RLR foi transferido para a conta resíduo e nela sofreu a incidência de juros novamente, demonstrando, assim, a prática de anatocismo. Informam os assistentes técnicos do Estado que “utilizando os totais apurados pelo senhor perito, pode-se afirmar que 33% dos valores transferidos para a conta resíduo eram provenientes de juros não pagos, portanto, sobre 1/3 da conta resíduo incidiram juros sobre juros indevidamente, configurando anatocismo”.

Por todo o exposto, fica embasada a presença do anatocismo no cálculo da dívida, e que não existia previsão contratual para que o cálculo da atualização da “Conta Resíduo” fosse realizada dessa forma.

3.2 Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna: IGP-DI

Outra inconformidade no cálculo da dívida está na forma de correção monetária. A cláusula oitava do Contrato nº 014/98/STN/COAFI prevê a utilização do número índice do IGP-DI (IGP-DI Índice), porém o agente financeiro utiliza as taxas divulgadas pela FGV, mas

com apenas duas casas depois da vírgula. Esta diferença no arredondamento acaba gerando uma majoração do saldo devedor. A referida falha foi apontada no Relatório de Auditoria da Dívida Pública elaborado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE-RS), em setembro de 2016:

Ou seja, a metodologia de cálculo aplicável à correção monetária dos saldos devedores é a que utiliza os números índices. Contudo, contrariamente ao exposto, nas planilhas de cálculo, fornecidas pelo Agente Financeiro-Banco do Brasil, são utilizadas as taxas do IGP-DI.

Conforme pode ser visualizado na tabela retro, a taxa divulgada pela FGV é arredondada com apenas duas casas decimais, gerando diferenças nos cálculos de correção monetária, desde a assinatura contratual.

Sendo assim, da análise da Tabela 26, podemos concluir que durante o período de vigência contratual, a não aplicação da metodologia de cálculo constante na Cláusula Oitava, do Contrato Nº 014/98/STN/COAFI, gerou uma majoração no saldo devedor referente a setembro de 2015 na ordem de R\$ 32.347.095,35.

Destaca-se que esse erro também foi apontado no laudo pericial elaborado para compor os autos da ACO nº 2059.

3.3 Simulação do saldo da dívida sem divergências apontadas

Neste tópico busca-se apresentar qual seria a situação da dívida do Estado com a União, em novembro de 2021, se fossem corrigidas as inconsistências na forma de cálculo que destacamos nas seções anteriores. Ou seja, o objetivo é recalcular o saldo devedor retirando o anatocismo e utilizando o número índice do IGP-DI para a correção monetária do período inicial do contrato até o final de 2012. Importante ressaltar que a questão do anatocismo impactou na formação do resíduo acumulado em função do limitador de 13% da RLR, bem como está presente nas parcelas não pagas da dívida em função de decisões judiciais.

A tabela abaixo resume o saldo devedor da dívida do Estado com a União (Lei nº 9.496/97 e PROES) sem as divergências apontadas.

SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA COM A UNIÃO SEM INCONSISTÊNCIAS (MILHÕES R\$ EM 11/2021)			
Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por decisão liminar	Total do saldo a pagar	Diferença com relação ao saldo oficial
45.571,92	11.064,53	56.636,45	-14.273,77

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Os resultados acima mostram que, em novembro de 2021, o saldo a pagar da principal dívida do Estado com a União poderia estar R\$ 14,27 bilhões abaixo do valor oficialmente calculado. Com relação à parcela mensal da “Conta Principal”, o valor a pagar para o

mês de novembro de 2021 seria de aproximadamente R\$ 233 milhões. Este valor é R\$ 51 milhões inferior ao valor calculado quando se considera as inconsistências identificadas no tópico anterior.

Na tabela seguinte é demonstrado o total do saldo a pagar caso as duas inconsistências identificadas (anatocismo e percentual do IGP-DI) fossem recalculadas isoladamente.

SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA COM A UNIÃO SEM INCONSISTÊNCIAS (MILHÕES R\$ EM 11/2021)				
Inconsistência identificada	Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por liminar	Total do saldo a pagar	Diferença com relação ao saldo oficial
Anatocismo	45.602,95	11.075,02	56.677,97	-14.232,25
Percentual do IGP-DI	55.597,27	15.262,86	70.860,14	-50,08

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Percebe-se na tabela acima que o anatocismo possui o maior peso na redução do saldo devedor. Importante destacar que a soma da diferença das inconsistências não é igual ao valor obtido no cenário quando as duas são calculadas conjuntamente. Isto se deve ao fato de que, no cenário que as duas estão presentes ao mesmo tempo, uma inconsistência acaba afetando o cálculo da outra e, portanto, potencializando o efeito total.

Por fim, deve-se reafirmar o já exposto que não era permitido, por força do Contrato, ao Estado o pagamento de valores além dos 13% da RLR. Assim, o prazo adotado e o limite de pagamento concomitantemente adotado não viabilizaram uma efetiva amortização até transcorrida metade do prazo previsto para o contrato. Ou seja, os termos do contrato impediram por longo período a efetiva amortização deste.

4

SIMULAÇÕES DE CENÁRIOS



4. SIMULAÇÕES DE CENÁRIOS

No presente tópico, busca-se realizar cenários da situação da principal dívida do Estado junto à União, levando-se em conta alterações na taxa de juros e no índice de correção monetária utilizado. Inicialmente, pretende-se apresentar uma simulação onde a dívida fosse paga integralmente desde o início sem que existisse a figura do limitador de 13% da RLR. Para todos os demais cenários, observam-se os critérios gerais definidos na Lei nº 9496/97, na LC nº 148/2014 e na LC nº 156/2016, bem como também os períodos de suspensão do pagamento da parcela em decorrência de decisão judicial.

4.1 Cenário da dívida paga regularmente, sem limitador

No presente cenário busca-se apresentar como a dívida do Estado com a União (Lei nº 9.496/97 e PROES) estaria hoje caso tivesse sido paga regularmente e sem o limitador de 13% da RLR. O objetivo é mostrar como teria se comportado a evolução do saldo devedor ao longo do tempo e o quanto o Estado já teria pago à União. Para tanto, iremos supor que as condições iniciais do contrato estariam presentes até o momento atual, ou seja, correção monetária em todo o período pelo IGP-DI, juros de 6% ao ano e sistema de financiamento com base na tabela Price em 360 meses. O quadro abaixo resume as hipóteses adotadas no presente cenário:

HIPÓTESES PREVISTAS NESTE CENÁRIO		
Período	Taxa de Juros	Fator de Correção
04/1998 a 04/2028	6%	IGP-DI
Cenário não considera a existência de limitador no pagamento, bem como não considera suspensão de pagamento da parcela.		

Considerando as hipóteses acima, a situação atual seria a seguinte:

SITUAÇÃO DA DÍVIDA NA HIPÓTESE DE PAGAMENTO NORMAL SOB AS CONDIÇÕES CONTRATUAIS INICIAIS (MILHÕES R\$)			
Total Pago	Total Pago de Juros	Total Pago de Amortização	Saldo a Pagar
47.166,09	26.776,36	20.389,73	25.094,56

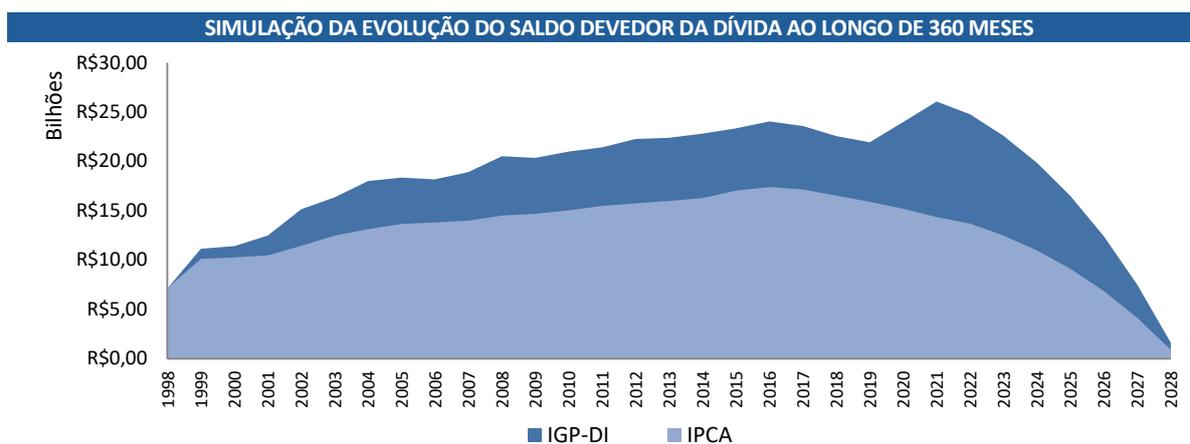
Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Os resultados acima demonstram que a dívida de R\$ 9,2 bilhões aproximadamente, assumida em 1998 pelo Estado perante a União, teria se transformado em novembro de 2021 em uma dívida de R\$ 25,1 bilhões a pagar, mesmo após o pagamento de R\$ 47,16 bilhões, em termos nominais, ao longo de todo o referido período.

Ainda com base nas hipóteses utilizadas no cenário acima, mas projetando o total pago ao final dos 360 meses previsto no contrato, ou seja, até meados de 2028, verifica-se

que o Estado pagaria à União algo próximo de R\$ 83,4 bilhões⁵.

Esse aumento significativo da dívida ao longo do período de financiamento pode ser explicado pela própria lógica de cálculo da tabela Price, como também pelo índice de correção monetária (IGP-DI) e pela taxa de juros utilizada (6%). No gráfico abaixo é feita a comparação da evolução do saldo devedor durante os 360 meses de financiamento, considerando em uma hipótese a correção monetária pelo IGP-DI e em outra hipótese a correção sendo feita pelo IPCA. Em ambas as simulações utilizou-se a taxa de juros de 6% ao ano.



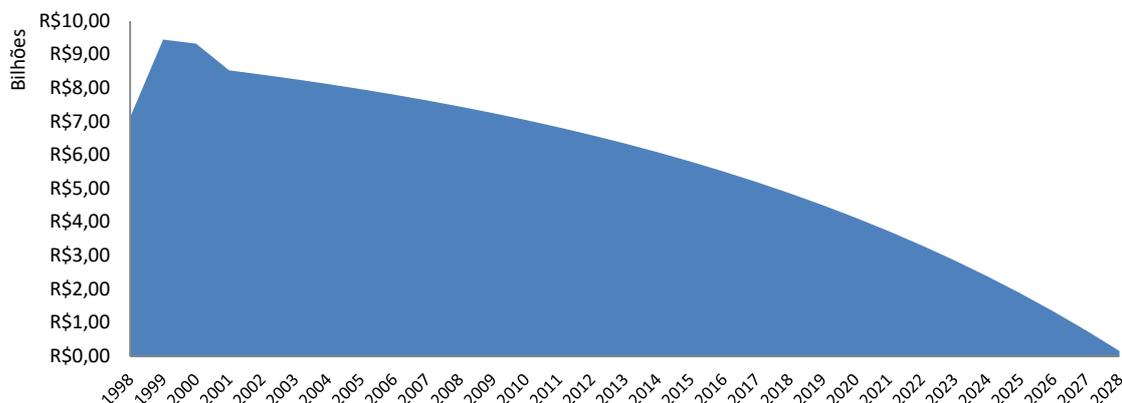
Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Verifica-se no gráfico acima que, independentemente do índice de correção utilizado, o saldo devedor aumenta ao longo do tempo, e somente a partir da segunda metade do prazo acordado o valor devido começa a apresentar uma redução mais consistente⁶. Isso ocorre em função da presença do fator correção monetária em um plano de financiamento como a tabela Price, que faz com que o saldo devedor demore a se reduzir de fato. Na comparação dos índices de inflação, verifica-se que o IPCA teria um crescimento do saldo devedor inferior ao do IGP-DI, ao longo de todo o período. A título de ilustração, no gráfico abaixo é feita simulação da evolução do saldo devedor ao longo dos 30 anos caso não existisse o componente da correção monetária no financiamento da tabela Price.

⁵ Para se chegar a esse valor projetado, utilizou-se como hipótese a ocorrência de uma IGP-DI mensal de 0,45%, entre novembro de 2021 até abril de 2028.

⁶ Na realidade, com o pagamento total da prestação calculada o saldo do estoque real da dívida declinaria paulatinamente, bem como a prestação. Essa hipótese não se tornou possível pela evolução da receita e pela própria condição do contrato que não permitia que o percentual pago fosse superior a 13% da RLR.

SIMULAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA AO LONGO DE 360 MESES SEM CORREÇÃO MONETÁRIA

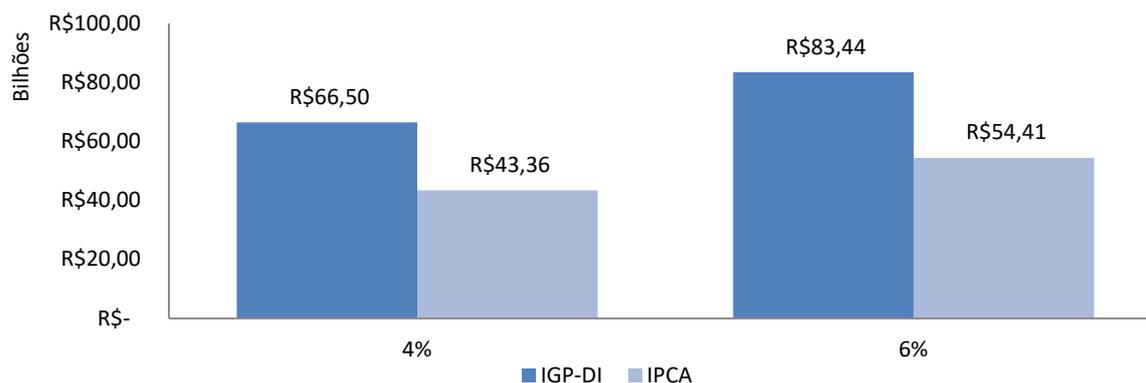


Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Percebe-se na simulação acima que o saldo devedor se reduz ao longo de todo o período (com exceção do início, onde, na verdade, ocorre apenas a incorporação da dívida associada ao PROES), diferentemente do que se observou quando a tabela Price possuía correção monetária.

Sob outro aspecto, conforme já dito anteriormente, o aumento significativo da dívida é explicado pelo índice de correção e pela taxa de juros utilizada. No próximo gráfico são apresentadas simulações de quanto teria sido pago da dívida até o final do contrato considerando juros de 4% ou 6% ao ano e correção monetária pelo IPCA⁷ ou IGP-DI. Todos esses cenários consideram a hipótese de manutenção desses indicadores ao longo de todo o contrato.

SIMULAÇÃO DO TOTAL PAGO DA DÍVIDA AO FINAL DO CONTRATO (EM BILHÕES R\$)



Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Os resultados do gráfico acima mostram a diferença significativa do total pago que ocorreria dependendo dos indicadores utilizados para financiamento da dívida. O cenário

7 Da mesma forma que foi feito anteriormente para o IGP-DI, para se chegar a esses valores projetados, utilizou-se como hipótese a ocorrência de uma IPCA mensal de 0,45%, entre novembro de 2021 até abril de 2028.

calculado de total pago considerando os parâmetros iniciais previstos no contrato (R\$ 83,44 bilhões) é praticamente o dobro do valor verificado no cenário em que a correção monetária é feita pelo IPCA e a taxa de juros é de 4% ao ano (R\$ 43,36 bilhões). Lembrando que a correção pelo IGP-DI e a taxa de juros de 6% estiveram de fato no cálculo da Dívida do Estado com a União até dezembro de 2012.

4.2 IPCA do início do contrato até final de 2012

O próximo cenário simulado traz a hipótese de substituição do IGP-DI pelo IPCA como índice de correção monetária no período que vai desde o início do contrato até dezembro de 2012. Com essa alteração os parâmetros do contrato ficam conforme a tabela abaixo:

HIPOTÉSES PREVISTAS NESTE CENÁRIO		
Período	Taxa de juros	Fator de Correção
04/1998 a 12/2012	6%	IPCA
01/2013 em diante	4%	CAM

Cenário considera a existência de limitador no pagamento, bem como considera suspensão de pagamento da parcela.

A tabela a seguir mostra os resultados da simulação considerando cenários com e sem a presença do anatocismo.

SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA COM A UNIÃO CASO FOSSE USADO IPCA DE 1998 A 2012 (MILHÕES R\$ EM 11/2021)					
Presença de anatocismo	Total das prestações	Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por liminar	Total do saldo a pagar	Diferença com relação ao saldo oficial
Com anatocismo	32.304,50	33.252,97	7.127,5	40.380,47	-30.529,75
Sem anatocismo	30.341,59	27.214,19	4.857,07	32.071,27	-38.838,95

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

A coluna “total das prestações” mostra quanto o Estado deveria ter pagado, em termos nominais, até novembro de 2021 considerando as prestações calculadas ao longo de todo período. Os valores nos cenários com e sem a presença do anatocismo estão bem abaixo do valor verificado na situação real (R\$ 45,77 bilhões).

Com relação ao saldo a pagar em novembro de 2021, verifica-se uma queda significativa em ambos os cenários, sendo que na hipótese sem anatocismo a redução é de mais de 50%, considerando que o saldo real atual é de R\$ 70,9 bilhões aproximadamente.

4.3 Juros de 4% desde o início do contrato

O cenário deste tópico simula a hipótese de juros de 4% aplicados durante todo o contrato de financiamento, e não apenas a partir de 2013. As demais variáveis permane-

cem as mesmas, ou seja, correção monetária pelo IGP-DI até final de 2012, e a partir de 2013 a correção segue o Coeficiente de Atualização Monetária (CAM) calculado pelo Tesouro Nacional. Com essa alteração os parâmetros do contrato ficam conforme a tabela abaixo:

HIPOTÉSES PREVISTAS NESTE CENÁRIO		
Período	Taxa de juros	Fator de Correção
04/1998 a 12/2012	4%	IGP-DI
01/2013 em diante	4%	CAM

Cenário considera a existência de limitador no pagamento, bem como considera suspensão de pagamento da parcela.

A tabela a seguir mostra os resultados da simulação considerando cenários com e sem a presença do anatocismo.

SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA COM A UNIÃO CASO FOSSE USADO JUROS 4% AO ANO DE 1998 A 2012 (MILHÕES R\$ EM 11/2021)					
Presença de anatocismo	Total das prestações	Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por liminar	Total do saldo a pagar	Diferença com relação ao saldo oficial
Com anatocismo	35.608,40	37.611,92	8.714,55	46.326,47	-24.583,75
Sem anatocismo	34.585,05	34.463,66	7.306,69	41.770,36	-29.139,86

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Novamente, os resultados demonstram uma substancial queda no total das prestações que deveriam ser pagas, como também no saldo a pagar em novembro de 2021. O saldo a pagar no cenário sem anatocismo seria de R\$ 41,77 bilhões, o que representa uma queda de R\$ 29,13 bilhões com relação ao cálculo utilizando os parâmetros definidos atualmente.

4.4 Juros de 4% e IPCA desde o início do contrato

Neste tópico busca-se fazer uma mescla dos dois cenários realizados anteriormente, ou seja, busca-se simular a utilização de 4% de juros desde o início de contrato e IPCA no período de 04/1998 a 12/2012. Com essa alteração os parâmetros do contrato ficam conforme a tabela a seguir:

HIPOTÉSES PREVISTAS NESTE CENÁRIO		
Período	Taxa de juros	Fator de Correção
04/1998 a 12/2012	4%	IPCA
01/2013 em diante	4%	CAM

Cenário considera a existência de limitador no pagamento, bem como considera suspensão de pagamento da parcela.

A tabela a seguir mostra os resultados da simulação considerando cenários com e sem a presença do anatocismo.

SALDO DEVEDOR DA DÍVIDA COM A UNIÃO CASO FOSSE USADO JUROS 4% AO ANO DE 1998 A 2012 (MILHÕES R\$ EM 11/2021)					
Presença de anatocismo	Total das prestações	Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por liminar	Total do saldo a pagar	Diferença com relação ao saldo oficial
Com anatocismo	25.550,93	22.938,51	3.372,09	26.310,61	-44.599,61
Sem anatocismo	24.818,73	20.685,95	2.643,06	23.329,02	-47.581,20

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Os resultados da simulação destes cenários acentuam ainda mais a diferença com o saldo da dívida verificado atualmente. O saldo a pagar que hoje está na ordem de R\$ 70,9 bilhões se reduziria para R\$ 23,33 bilhões em um cenário sem a presença de anatocismo.

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do acima exposto, conclui-se que:

- a)** A formação histórica da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul pode estar diretamente associada a uma resposta dos governantes locais a uma política de alocação de investimentos adotada pela União ao longo do século XX.
- b)** O crescimento acelerado da dívida estadual na segunda metade da década de 90 sofreu influência da política monetária (elevação da taxa de juros) do Plano Real para contenção da inflação.
- c)** A celebração do acordo de refinanciamento entre o Estado do RS e a União no ano de 1998, em que se consolidaram as principais dívidas em um único contrato (nº 014-98/STN/COAFI), mostrou-se, ao longo do tempo, desvantajosa visto que alguns critérios adotados acabaram contribuindo para que ocorresse um aumento exponencial da dívida.
- d)** O aumento significativo da dívida ao longo do período de financiamento pode ser explicado pela própria lógica de cálculo da tabela Price, pela existência do limitador de 13% da RLR, pelo curto prazo contratual previsto, bem como pelo índice de correção monetária (IGP-DI) e pela taxa de juros utilizada (6%) no período de 1998 a 2012. Lembrando que não era possível efetuar pagamento acima do limitador de 13% até junho de 2016.
- e)** Há fortes indícios da prática do anatocismo (juros sobre juros) sobre o resíduo da parte não paga das prestações mensais do Contrato nº 014-98/STN/COAFI em função do limitador do dispêndio (13% da Receita Líquida Real – RLR) - à revelia das Súmulas 121 e 596 do STF, bem como em possível desacordo às disposições da Lei nº 9496/97 e do próprio contrato firmado junto à União.
- f)** A dívida financiada com a União em 1998 (Lei nº 9.496/97 e do PROES), de aproximadamente R\$ 9,12 bilhões, apresenta um saldo devedor de R\$ 70,9 bilhões em novembro de 2021, sendo que já foram pagos R\$ 24,5 bilhões, em termos nominais.
- g)** Se retirarmos do cálculo da dívida a presença do anatocismo na formação da Conta Resíduo e da Conta Liminar⁸ e se adotarmos o número índice do IGP-DI para corrigir a dívida no período de 1998 a 2012, o valor do saldo devedor em novembro de 2021 seria reduzido de R\$ 70,9 bilhões para R\$ 56,17 bilhões, uma diferença a menor de R\$ 14,74 bilhões a pagar.

⁸ Importante lembrar que a questão do anatocismo impactou na formação do resíduo acumulado em função do limitador de 13% da RLR, bem como está presente nas parcelas não pagas da dívida em função de decisões judiciais.

- h) Se retirarmos do cálculo da dívida a presença do anatocismo na formação da Conta Resíduo e da Conta Liminar e se adotarmos o número índice do IGP-DI para corrigir a dívida no período de 1998 a 2012, o valor da parcela mensal da “conta Principal” seria reduzido de R\$ 284 milhões para R\$ 233 milhões, uma diferença a menor de R\$ 51 milhões, considerando o mês de novembro de 2021.
- i) Todos os cenários simulados que utilizam a taxa de juros de 4% ou o IPCA como correção monetária para o período anterior a 2013 apresentam reduções significativas no saldo a pagar da dívida.

Em resumo, os valores em novembro de 2021 e simulados da dívida podem ser sintetizados no quadro abaixo:

SITUAÇÃO ATUAL E SIMULAÇÕES DA DÍVIDA DO ESTADO COM A UNIÃO (LEI Nº 9.496/97 E PROES)	
SITUAÇÃO EM NOVEMBRO DE 2021	Valor em R\$ milhões
Valor da Dívida original	9.120,00
Valor pago da Dívida	24.507,55
Saldo Devedor com base nos parâmetros utilizados pelo Agente Financeiro	70.910,22
Saldo Devedor sem anatocismo e com IGP-DI Índice (entendimento TCE-RS)	56.636,45
Valor da parcela em 11-2021 com base nos parâmetros utilizados pelo Agente Financeiro	284,5
Valor da parcela em 11-2021 sem anatocismo e com IGP-DI Índice (entendimento TCE-RS)	233,06
DEMAIS SIMULAÇÕES DO SALDO DEVEDOR	
Saldo Devedor sem anatocismo	56.677,97
Saldo Devedor com IGP-DI Índice	70.860,14
Saldo Devedor com anatocismo e juros de 4% em todo período	46.326,47
Saldo Devedor sem anatocismo e juros de 4% em todo período	41.770,36
Saldo Devedor com anatocismo e correção pelo IPCA até final de 2012	40.380,47
Saldo Devedor sem anatocismo e correção pelo IPCA até final de 2012	32.071,27
Saldo Devedor com anatocismo, juros de 4% em todo período e IPCA até final de 2012	26.310,61
Saldo Devedor sem anatocismo, juros de 4% em todo período e IPCA até final de 2012	23.329,02

Fonte: Valores calculados pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro do Estado.

Portanto, se consideramos as inconformidades apontadas no cálculo da dívida (anatocismo e IGP-DI Índice) vislumbra-se uma situação onde o saldo a pagar e a prestação mensal estariam superestimados.

Importante ressaltar que todas estas simulações foram realizadas antes da adesão do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal, o qual ocorreu no ano de 2022.

GLOSSÁRIO

Variável	Conceito	Fonte
Dívida Pública Consolidada ou Fundada	Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento, bem como a dívida mobiliária, que é a dívida pública representada por títulos emitidos pelo ente governamental.	Art. 29 da LC nº101/2000
Dívida Pública Flutuante	É aquela cujo período de amortização é inferior a doze meses, devendo ser liquidada no mesmo exercício financeiro.	Lei Federal nº 4320/64
Dívida Consolidada Líquida	Dívida Consolidada deduzida as disponibilidades de caixa; as aplicações financeiras; e outros haveres financeiros.	Mensagem SF nº 154/2000
Dívida Pública Mobiliária	Dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.	Art. 29 da LC nº101/2000
Operação de Crédito	Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.	Art. 29 da LC nº101/2000
Concessão de Garantia	Compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.	Art. 29 da LC nº101/2000
Refinanciamento da dívida mobiliária	Emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.	Art. 29 da LC nº101/2000
Receita Corrente Líquida	Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.	Art. 2 da LC 101/2000
Receita Líquida Real	Receita Líquida Real (RLR) é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.	Art. 2 da Lei Federal nº 9496/97

Com base nos conceitos expostos acima, verifica-se que a dívida pública pode ser classificada segundo vários critérios, tais como prazo de amortização, origem de recursos e base de empréstimos, que podem ser resumidos da seguinte forma:

Prazo		Origem dos recursos		Base de Empréstimos	
Curto Prazo ou Flutuante (Resgate em menos de 12 meses)	Longo Prazo ou Fundada (Resgate em mais de 12 meses)	Mercado Interno	Mercado Externo	Emissão de Títulos	Assinatura de Contrato

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GARSELAZ, Paulo da Silva. Dívida pública: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. 2000. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

CASAROTTO, João Pedro. A dívida dos estados com a União – Refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da Lei nº 9496/97. Revista FEBRAVIE, São Paulo, fevereiro de 2013.

LANG, Lilian Hanel. O estado do Rio Grande do Sul e a dívida pública. Trabalho acadêmico - monografia de especialização. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Relatório final da CPI 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. Relator: Deputado Pedro Novais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, maio de 2010.

MAGNUS, Carolina Burin. A trajetória do endividamento público do Rio Grande do Sul e os impactos do Plano Real. Monografia de conclusão de curso. Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.



 [tcegaucho](#)  [tcegaucho](#)  [tcegaucho](#)  [company/tcers](#)  [tcers](#)