

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO

PAULO ROGÉRIO SILVA DOS SANTOS

**DÍVIDA PÚBLICA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO BRASIL:  
UM PROBLEMA FEDERATIVO**

PORTO ALEGRE  
2007

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S237d Santos, Paulo Rogério Silva dos

Dívida pública dos entes subnacionais no Brasil: um problema federativo / Paulo Rogério Silva dos Santos.

- Porto Alegre, 2007.

194 f.

Diss. (Mestrado) – Fac. de Direito, PUCRS  
Orientador: Prof. Dr. Paulo Antônio Caliendo Velloso da  
Silveira

**Bibliotecária Responsável: Dênira Remedi – CRB 10/1779**

PAULO ROGÉRIO SILVA DOS SANTOS

**DÍVIDA PÚBLICA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO BRASIL:  
UM PROBLEMA FEDERATIVO**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO ANTÔNIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA

PORTO ALEGRE

2007

PAULO ROGÉRIO SILVA DOS SANTOS

**DÍVIDA PÚBLICA DOS ENTES SUBNACIONAIS NO BRASIL:  
UM PROBLEMA FEDERATIVO**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em 19 de dezembro de 2007.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira

---

Profa. Dr. Regina Linden Ruaro

---

PROF. DR. JOSÉ LUIS BOLZAN DE MORAES

Aos "meus", mãe, avó e filho, aos quais  
devo a energia e alegria de enfrentar os  
desafios da vida.

Agradeço primeiramente ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira, pelas aulas magistrais e pela valorização da pesquisa e da produção científica, permitindo ampla liberdade ao orientando.

Ao meu fraterno amigo, advogado, Dr. Handel Martins Dias, pelo incentivo à iniciação científica.

À Samanta Cardoso Bertei, pelo companheirismo na reta final do Mestrado, dividindo as angústias e o caminho solitário das pesquisas.

Aos meus colegas de trabalho da Secretaria da Fazenda, que sempre contribuíram muito para a realização dessa dissertação, em especial aos integrantes da Assessoria Jurídica.

[...] *Caminante, son tus huellas el camino  
y nada más; caminante, no hay camino,  
se hace camino al andar.*

(Poeta Espanhol, Antonio Machado)

## RESUMO

Notadamente a federação tem sido opção político-administrativa para países de grandes dimensões territoriais. A descentralização das decisões – fracionamento do exercício do poder –, pressuposto da forma federativa, é proposição mais democrática, traço dos Estados modernos. Sem a divisão da soberania, que deve ser una, é concedida certa autonomia a entes subnacionais para se autogovernarem. Não se encontra uniformidade no grau de liberdade que esses entes desfrutam na construção de seus rumos: isso se encontra ligado à maneira que se originou cada federação. O certo é que, quase sempre, se estabelece uma relação conflituosa entre o poder central e os órgãos fracionários, independentemente do nível de desenvolvimento de cada Nação. No Brasil não é diferente. Os conflitos entre o Órgão Central e os regionais remontam até mesmo ao Período Imperial quando espocavam movimentos de rebeldia em boa parte do território nacional, *e.g.*, Revolução Farroupilha, justamente em razão dos excessos cometidos pela cúpula Monárquica. Modernamente, agregaram-se outras formas de centralismo do poder político-administrativo, que vão desde a representação dos entes subnacionais no Legislativo Federal até a restrição dos meios financeiros para a consecução dos fins colimados pela Carta Maior. Dentre os constrangimentos na partilha dos recursos financeiros, deparamo-nos com a denominada “federalização da dívida pública dos entes subnacionais”, onde, por conta do necessário ajuste econômico, a União tornou-se quase a única credora, impondo condições e sacrifícios excessivos aos Estados devedores.

**Palavras-chaves:** Federação – Federalismo - Dívida Pública – Entes Subnacionais – Lei Federal n. 9496/97.



## **ABSTRACT**

Notoriously the federation has been a political-administrative option for countries of big territorial dimensions. The decentralization of the decisions – division of the power exercise - conjecture of the federalist form, is the most democratic proposition, feature of the modern states. Without the sovereignty's division, which must be unique, is granted certain autonomy to subnational entities to govern themselves. There is no uniformity in the rank of liberty which those entities enjoy in the construction of their routes: it is connected to the way that each federation was originated. Certainly, almost always, it is established a disagreement relation between the central power and the fractional organs, independently of the development level of each Nation. In Brazil this is not different. The conflicts between the Central Organ and the regionals date back even to the Imperial Period when rebelliousness movements exploded in the national territory, e.g., Farroupilha Revolution, fairly because of the excesses made by the Monarchical leadership. Modernly, there were aggregated other forms of the centralism of political-administrative power, which goes since the representation of the subnational entities in the Federal Legislative until the restriction of the financial ways to the attainment of the aims wanted by the Great Letter. Among the embarrassment in the share of the financial resources, fall in with the named "federalization of the public debt of the subnational entities", where, due to the necessary economic arrangement, the Union became almost the only one creditor, imposing conditions and excessive sacrifices from the debtors states.

**Keywords:** Federation – Federalism - Public Debt – Subnational Entities–  
Federal  
Law n. 9496/97.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AC – Ação Cautelar

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária

BACEN (BC)– Banco Central do Brasil

BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CDB – Certificado de Depósito Bancário

CDI – Certificado de Depósito Interbancário

CEE – Caixa Econômica Estadual

CEI – Comunidade dos Estados Independentes

CF – Constituição Federal do Brasil

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CMN – Conselho Monetário Nacional

DCL – Dívida Consolidada Líquida

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GEFIN – Gestores Financeiros dos Estados

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias Combustíveis e Lubrificantes

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IGP – Índice Geral de Preços

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
IGPM – Índice Geral de Preços de Mercado  
INCC – Índice Nacional da Construção Civil  
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IPA – Índice de Preços por Atacado  
IPC – Índice de Preços ao Consumidor  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
LTE – Letras do Tesouro do Estado  
ORTE – Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado  
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLS – Projeto de Lei do Senado Federal  
PROER – Programa de Assistência ao Sistema Financeiro  
PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na  
Atividade Bancária  
RLR – Receita Líquida Real  
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia  
SNPC - Sistema Nacional de Preços ao Consumidor  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUDAN - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
TJLP – Taxa de Juros a Longo Prazo  
URV – Unidade Real de Valor

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	
<b>1 FEDERALISMO</b> .....	
1.1 INTRODUÇÃO .....	
1.2 BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS .....	
<b>1.2.1 Evolução conceitual do Estado</b> .....	
<b>1.2.2 Estado federal</b> .....	
1.3 ASPECTOS TEÓRICOS .....	
<b>1.3.1 Classificação e conceito das formas mais comuns de Estado</b> .....	
<b>1.3.2 Hipóteses de surgimento do Estado federal</b> .....	
1.4 CARACTERES JURÍDICOS FUNDAMENTAIS DO ESTADO FEDERADO MODERNO .....	
1.5 A FEDERAÇÃO NORTE-AMERICANA .....	
<b>1.5.1 "Publius"</b> .....	
<b>1.5.2 Fundamentos para o federalismo americano conforme "O Federalista"</b> ..	
<b>1.5.3 Características da Federação Norte-Americana</b> .....	
1.6 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA .....	
1.7 COMENTÁRIOS FINAIS SOBRE O FEDERALISMO .....	
<b>2 DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	
2.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO .....	
2.2 FORMAÇÃO E BREVE HISTÓRICO DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ENTES SUBNACIONAIS ..	
2.3 RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS - LEI FEDERAL N. 9.496/93 .....	
2.4 DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PECULIARIDADES .....	
2.5 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS APÓS O PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL - COMPROMETIMENTO DA RCL .....	
2.6 ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE FISCAL NO TRATO DA DÍVIDA PÚBLICA .....	
2.7 ABORDAGEM SISTÊMICA DA CRISE FEDERATIVA E DA DÍVIDA PÚBLICA .....	
<b>3 PROPOSIÇÕES QUE PRETENDEM FLEXIBILIZAR AS REGRAS DOS CONTRATOS DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS COM A UNIÃO</b> .....	
3.1 REDUÇÃO DE PONTOS PERCENTUAIS NO COMPROMETIMENTO MENSAL SOBRE RLR ..	
3.2 BASE DE CÁLCULO DAS PARCELAS MENSAS .....	
<b>3.2.1 Exclusão de receitas da CIDE</b> .....	
<b>3.2.2 - Exclusão da RLR, os gastos com as ações e serviços públicos de saúde e a manutenção e desenvolvimento do ensino</b> .....	
3.3 LIMITES: INTRA E EXTRA .....	
3.4 ÔNUS ADICIONAL SOBRE O SALDO DEVEDOR - SUBSTITUIÇÃO DE INDEXADOR .....	
3.5 ENCARGOS - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA .....	
3.6 DESCONTO NA PARCELA MENSAL .....	
<b>3.6.1 Estado exportador</b> .....	
<b>3.6.2 Gastos com educação superior</b> .....	
3.7 REDIRECIONAMENTO DE PARTE DA PARCELA MENSAL .....	
<b>3.7.1 Programas estaduais de financiamento de construção ou aquisição de casa própria nos respectivos Estados</b> .....	
<b>3.7.2 - Abatimento de 20% da parcela da dívida para complementar os gastos com educação</b> .....	
3.8 INCLUSÃO DAS DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL, DIRETA E INDIRETA, PARA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, DIRETA E INDIRETA .....	
3.9 OUTRAS PROPOSTAS .....	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	
<b>ANEXOS</b> .....	

## INTRODUÇÃO

A proposta para a atividade científica de produção de conhecimento é o exame da dívida pública interna e a relação federativa<sup>1</sup> entre o Poder Central e os entes subnacionais<sup>2</sup> - diga-se: doravante, quando esse texto evidenciar expressão 'ente subnacional', estará se referindo aos Estados-membros da federação e ao Distrito Federal no Brasil. Federação esta muito cara aos constituintes e ao Povo Brasileiro, merecendo *status* de cláusula intocável no Texto da Constituição Federal<sup>3</sup>. A Federação está, erigida à 'Cláusula Pétrea', ou seja, não se submete à alteração por emenda constitucional, somente um novo Poder Constituinte poderia revê-la.

O tema conjuga diversos ramos do direito, porém com merecida ênfase pelo direito constitucional<sup>4</sup> e financeiro<sup>5</sup>, e é sobre esse prisma que se pretende desenvolver o presente estudo.

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 20. Contrastando Soberania e Autonomia, figuras base da relação federativa – assunto que será abordado em ponto tópico específico -, o autor aponta que a **Soberania** é um atributo inerente ao Estado e que a doutrina clássica, reverenciando o dogma rousseuniano, di-la una indivisível, inalienável e imprescritível. Una e indivisível, porquanto o poder do Estado é exclusivo sobre o seu território, sem concorrência ou fracionamento, congregando-se todos os elementos componentes da soberania na pessoa de seu titular; imprescritível, porque não há uma estipulação para a sua permanência; inalienável porque o seu titular não pode, em nenhuma hipótese, cedê-la ou transferi-la. Já quanto à **autonomia**, diz o autor: é um conceito fundamental na compreensão do fenômeno federativo [...]. A autonomia, corolário natural da descentralização política, é por esta razão, inerente à própria definição de Estado Federal, se pauta dentro dos limites de competência determinados e assegurados pela Constituição Federal (Grifou-se).

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 471. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os componentes do nosso Estado Federal. Merece reparo dizer que a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se declarou no art. 1º. Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a união indissolúvel (embora com inicial minúscula) do art. 1º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal o apego à tradição formal de fazer constar do art. 1º essa cláusula que vem de constituições anteriores, sem levar em conta que a metodologia da Constituição de 1988 não comportava tal apego destituído de sentido.

<sup>3</sup> Art. 60 CF/88 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º - **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais [...]** (Grifou-se).

<sup>4</sup> Art. 163 CF/88 - Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 40, de 2003); VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União,

Nesta dissertação se pretende o exame da Federação Brasileira num conceito pretendido pela Constituição Federal, em suas principais manifestações. Notadamente é uma forma de organização de Estados com extensos territórios, delegando aos entes subnacionais certa autonomia, descentralizando a ação estatal. A descentralização pressupõe autonomia em relação ao poder central, sendo essa de natureza política e administrativa, em sentido amplo. A dívida pública interna do Estado brasileiro tem se caracterizado como instrumento de interferência nessas relações federativas, entre o Poder Central e os entes subnacionais.

Como escopo desse trabalho, inicialmente, pretende-se a identificação dos "traços" característicos das principais formações federativas mundiais, já dentro de uma concepção de Estado Moderno, seguindo-se da forma federativa brasileira, desde a sua concepção, no Período Republicano, até os dias de hoje.

Não se pretende aqui examinar a crise fiscal do Estado social - *Welfare State*. O objetivo geral é o exame do pacto federativo brasileiro e o específico é o trato do endividamento público. O que se propõe é o exame desta relação haja vista a própria valorização constitucional da forma federativa. Por óbvio, não se desconhece que o Brasil encontra-se em meio à crise fiscal (dentre outras) de um Estado de bem-estar social que é um de seus objetivos. Bolzan de Moraes examina, com propriedade, as crises do Estado Social e dentre elas aponta para a crise fiscal-financeira como sendo aquela que "parece estar por trás de todas, ou da maioria, as críticas que se fazem a ele e das propostas de sua revisão tendentes a um retorno atrás, na perspectiva da flexibilização/fragilização das estruturas de políticas públicas de caráter social". Reconhece as dificuldades financeiras de manutenção do *Welfare State* já a partir dos anos 60<sup>6</sup>, passados. O Brasil não está – nem nunca esteve, ao

---

resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

<sup>5</sup> Lei Federal n. 4.320/64: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e Lei Complementar Federal n. 101: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

<sup>6</sup> BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 41. Os problemas de caixa do *Welfare State* já estão presentes na década de 1960 – ao final dela -, quando os primeiros sinais de que receitas e despesas estão em descompasso, estas superando aquelas, são percebidos. Os anos 1970 irão aprofundar este desequilíbrio econômico, na medida em que o aumento da atividade e das demandas em

contrário - imune ao processo de financiamento esse Estado novo, intervencionista e protagonista ativo do bem-estar social. O tema a ser tratado aqui está dentro desse contexto, porém não terá essa abrangência. O exame proposto é da relação financeira entre os entes subnacionais.

Estabelecida esta delimitação e seguindo no tema proposto: o vilipêndio ao Pacto Federativo é denunciado, sistematicamente, por chefes dos entes subnacionais que apontam as suas causas e conseqüências. Também, não se pretende aqui tratar dos desequilíbrios do federalismo horizontal, entre os Estados-membros - embora também mereça estudo, frente à realidade que se apresenta -, ou municípios, mas tão somente das defecções do federalismo vertical, em especial, entre o Poder Central - União Federal - e os Estados-membros, incluindo o Distrito Federal. Como já se disse, dentre as tantas relações envolvendo esses entes federados<sup>7</sup>, se pretende examinar em especial a gestão da dívida pública interna, onde o Poder Central exerce um papel mitigador na autonomia dos entes subnacionais.

A matéria, por competência, é essencialmente de domínio das ciências econômica, contábil e administrativa, contudo, pretende-se, aproveitando o trato dessas questões por aquelas ciências, utilizar-se ainda de seus conceitos e exame científico, consubstanciando os fatos históricos e econômicos, extraíndo e desenvolvendo o conteúdo jurídico ali contido.

---

face do Estado e a crise econômica mundial – explicitada a partir da crise da matriz energética de base petroquímica -, com os reflexos inexoráveis sobre o cotidiano das despesas, impondo-lhes necessidades e retirando-lhes a capacidade de suportá-las, implicam um acréscimo ainda maior de despesas públicas, o que redundará no crescimento do *déficit* público na medida em que o jogo de tensões sociais sugere uma menor incidência tributária ou estratégias de fugas – seja via sonegação, seja via administração tributária -, projetando, por conseqüência, uma menor arrecadação fiscal, por um lado e, de outro, as necessidades sociais, muitas delas, inerentes a um movimento de crise econômica e das atividades produtivas, avolumam-se formando um círculo vicioso entre crise econômica, debilidade pública e necessidades sociais.

<sup>7</sup> SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. *I Congresso Internacional Revisitando o Direito Público - IV Painel: Reforma do Estado e Reforma Tributária*. Porto Alegre: ESAPERGS, 2005. p. 91. Não caberia tecer grandes exemplos, mas um dos maiores exemplos que temos hoje é o financiamento da dívida pública, do *déficit* público. Abre-se o jornal e vê-se que praticamente a metade do orçamento federal do próximo ano será para pagamento de dívida, e não para a promoção de políticas públicas, o que faz com que a discussão não seja uma discussão tão somente sobre o lado da receita, o lado de como financiar essas atividades, mas também, inclui a discussão pelo lado da despesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que foi visto, denota-se que o processo de ajustamento a uma nova realidade de controle e reestruturação de endividamentos dos entes federados, em geral, e dos Estados, em particular, encontram-se em processo de consolidação, não sem traumas, conforme já esperado.

Já é sentido pelos entes subnacionais a profundidade e o impacto dessa mudança de cenário e a nova formatação das relações intergovernamentais, com impactos nas áreas política e econômica. Há a proposição de uma nova cultura nessas relações, pautada pela imposição de limites e responsabilidades.

Como já se disse, são inegáveis os avanços no controle do *déficit* público à renegociação das dívidas públicas, com a imposição de uma boa reforma patrimonial do Estado Brasileiro e da limitação de gastos, especialmente na área de pessoal. Com isso, foi encaminhada uma solução de médio e longo prazo para as sufocantes dívidas dos entes subnacionais e se instituiu instrumentos à contenção do gasto público e dos artifícios utilizados para a ampliação indevida de endividamentos, com a redução do setor público em atividades que poderiam ser mais bem exploradas pela iniciativa privada, cujas empresas eram utilizadas também para esse fim.

É inequívoca a perda de autonomia dos entes subnacionais frente à nova formatação. A tutela restringe os movimentos mais "criativos" de alavancagem de outras maneiras de financiamentos que não sejam o de origem fiscal. Pela nova concepção de financiamento dos Estados e municípios, a autonomia desses entes, dentro da Federação, deve ser financiada com recursos fiscais, doravante.

Era inevitável que surgissem conflitos nas relações federativas, resultantes dos constrangimentos financeiros submetidos aos entes federados.

Como diz Lopreato, as mudanças alimentaram o sonho liberal em favor das forças de mercado e deram poder ao controle federal sobre a política econômica, mas, até o momento, não asseguraram o ajuste intertemporal dos Estados e acirraram os conflitos em termos de coordenação federativa. O revigoramento da órbita fiscal, com o fim das formas de articulação financeira anteriormente existente, fechou parte dos espaços por onde era possível compensar as dificuldades fiscais e deu destaque ao caráter nuclear da heterogeneidade da federação brasileira. Desse modo, recolocou-se o problema de como conciliar a coordenação federativa, atendendo a demandas e interesses de unidades com poder fiscal e econômico diferenciados, com as metas de política econômica.



As condições favoráveis dos anos iniciais do Plano Real permitiram, apesar das rusgas, encaminharem as mudanças e dar condições ao governo central de levar adiante a sua estratégia. Entretanto, os anos de baixo crescimento econômico que se seguiram à crise da Ásia, os elevados encargos financeiros definidos no processo de renegociação da dívida e a dificuldade política de harmonizar interesses, indicaram os limites do poder de atuação dos governos estaduais e o acirramento dos conflitos verticais e horizontais na ordem federativa.

Ao que se pode constatar o “remédio” parece ter sido ministrado em excesso ou o “paciente” não tinha forças para suportar a “medicação”. Ou seja, o comprometimento dos Estados com o pagamento das dívidas renegociadas está sufocando essas unidades da federação. Existem casos em que, aproximadamente, 1/5 da Receita Líquida Real do ente vai para a União, a título de pagamento mensal. Isso se examinando somente pelo lado da despesa.

Os Estados e os municípios estão a sofrer pela receita também, à medida que o tempo corre, menores são os ressarcimentos devidos pela União, por conta da desoneração de tributos estaduais das exportações. Por outro lado, os chamados tributos “repartíveis” são desprestigiados pela União, com valorização das contribuições, que ficam nos seus cofres à quase integralidade, além da questão da “guerra fiscal” entre os Estados, o que já foi aqui mencionado.

É evidente que essa relação intergovernamental vai ter que ser flexibilizada. Os Estados e municípios têm seus compromissos constitucionais que devem ser cumpridos. Tem-se grande parcela da população que depende única e exclusivamente dos serviços públicos para a sua sobrevivência – saúde e educação, *e.g.* – além de outros, que impactam diretamente na vida do cidadão, como a segurança pública e a manutenção da infra-estrutura. Mais do que isso, o pacto de renegociação encontra-se eivado de gravosidades excessivas ao devedor, conforme foi examinado no capítulo 3.

No caso do Rio Grande do Sul, o esforço para o ajuste fiscal e financeiro foi grande, como já demonstrado em tópico anterior. Atendendo aos propósitos nacionais de manutenção do equilíbrio macroeconômico e, principalmente, à necessidade de reestruturação da sua imensa dívida, o Estado se inseriu no Programa Federal.

As diretrizes a os compromissos foram especificamente acertados entre o Governo do Estado e o Governo Federal, por meio do Protocolo assinado em 20 de setembro de 1996, referendado pela Resolução n. 104/96, do Senado Federal, e da assinatura do Contrato de Refinanciamento. O objetivo desse Programa é a redução do endividamento do Estado a médio e longo prazo, até que seja atingida a relação de um por um, entre dívida total e receita líquida real. Até que essa meta seja atingida, o Estado não emitirá nova dívida mobiliária; e somente contratará novas dívidas, incluindo empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se mantiver sempre decrescente a relação dívida/receita na

trajetória acordada. Para tanto, o Estado deverá manter o *déficit* primário em trajetória descendente.<sup>8</sup>

As vantagens foram bastante, pois só com a diferença do custo juros sobre o carregamento da dívida à época, estimava-se uma economia de R\$ 2 bilhões/ano. Também deve ser considerado o subsídio de R\$1,2 bilhão, que corresponde à diferença entre o valor da dívida na data do "corte" (31 de março de 1996) e a data da efetivação do refinanciamento.

A perspectiva do Gestor do Estado à época é de alcançar, até o ano 2012, a redução da dívida financeira total do Estado para valor não superior ao de sua receita líquida real anual. Para isso, comprometia-se a, inclusive, alavancar as receitas com uma série de medidas administrativas e a elevação das alíquotas do ICMS, entre outras. Passados quase dez anos, o que se viu foi o aprofundamento da crise financeira do Estado, com o inchaço nas despesas, que continua a crescer, e a arrecadação que não consegue acompanhar idêntica evolução.

Diante de tal situação, era concebível que surgissem proposições com justificados argumentos sobre a revisão geral da renegociação da dívida pública dos entes subnacionais. O que se alerta, porém, é o necessário cuidado com a redução do estoque de dívidas ou do fluxo de pagamento de seus serviços que irá impactar a geração de resultados primários consolidados na esfera pública. Para cada benefício alcançado aos devedores será descontado da receita do credor. Para manter o desejado *superávit* primário, restaria o aumento da carga tributária ou a redução das despesas da União. O estudo de qualquer flexibilidade nas regras pactuadas tem que considerar o contexto do País junto aos órgãos de financiamentos internacionais, notadamente, o FMI, onde de tempos em tempos ocorrem as negociações sobre o *superávit* primário do setor público consolidado.

Em havendo espaço entre os compromissos internacionais e as possibilidades financeiras do País, urgem providências quanto ao reordenamento equilibrado das finanças estaduais e municipais. Também tarda o conjunto de medidas fiscais preconizadas – da Reforma Previdenciária à Tributária – que possam alçar o País na retomada do crescimento econômico, o que resultará nos aumentos de receitas públicas, sem elevação de carga tributária. A solução da crise financeira dos entes subnacionais passa, necessariamente, pela equação da dívida, sem, contudo, descuidar de um

---

<sup>8</sup> BUSATTO, Cezar Augusto. *A Dívida Pública e a Situação Financeira do Rio Grande do Sul – História e perspectivas (1964–1998)* Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do RS, 1999.

conjunto de ações tendentes a viabilizar o desejado equilíbrio federativo<sup>9</sup>. Destaque-se que esse contexto deve amparar, também, uma trajetória de crescimento sustentável, caracterizada pela geração de renda, empregos e maior arrecadação absoluta de tributos, necessárias para que o Estado possa combater a pobreza, promover a justa distribuição de renda e honrar os serviços da própria dívida pública. Considerável parte das proposições para minimização dessa problemática preconiza a modificação da LRF, uma vez que ela veda eventual renegociação dos contratos entre a União e os entes subnacionais.

Com o cenário que se avizinha, tudo indica que haverá a reforma Tributária e Previdenciária, e deve ser construído um grande entendimento nacional em torno de novas condições para a política de endividamento dos Estados e Municípios, incorporando-se, evidentemente, uma nova realidade federativa no partilhamento de recursos, de redefinição de atribuições e de novos comprometimentos de receitas com o estoque de dívidas.

---

<sup>9</sup> CONTI, José Maurício. (Org). *Federalismo Fiscal*. p. 11. [...] restou claro que a Constituinte de 1988, com o objetivo de assegurar a autonomia financeira das unidades federadas, adotaram-se o sistema misto de financiamento dessas unidades, com atribuição de competências para instituir e cobrar tributos e deferindo direitos à participação na arrecadação de tributos alheios. O Poder Constituinte de 1988, com sua opção por um federalismo de equilíbrio e pelo financiamento misto das entidades subnacionais, apontou o caminho a ser seguido, qual seja, o da descentralização de receitas, por meio de receitas próprias e transferidas, com ênfase mais numa espécie do que noutra, será objeto do embate de forças políticas no Congresso Nacional. O fundamental é que a autonomia financeira das unidades federadas seja mantida. Caberá ao Supremo Tribunal Federal fazer o controle de constitucionalidade sobre o resultado da reforma constitucional.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. (Com apoio de Beatriz Meirelles e Kleber Castro). *Nota Técnica: Os Indicadores Fiscais Tradicionais e a realidade das Finanças Estaduais no Brasil*. Abril/2007. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito Financeiro – Lei n. 4.320 Comentada ao alcance de todos*. 3ª ed., 2ª Tiragem, Brasília: Fórum. 2007.

ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Traduzido por Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. Porto Alegre: Globo, 1993.

BAER, Mônica. *O rumo perdido – A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra S.A., 1993.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade para uma teoria geral da política*. 9ª ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BOFF, Salete Oro. *Reforma Tributária e Federalismo – Entre o ideal e o possível*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Estado e suas crises*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

\_\_\_\_\_ e STRECK, Lenio Luiz. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BUSATTO, Cezar Augusto. *A Dívida Pública e a Situação Financeira do Rio Grande do Sul – História e perspectivas (1964–1998)*. Cadernos da SEFA, n. 3. 1999.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Livraria Almedina. 2003.

CASTRO, Paulo Rabello de. Economista doutor em economia pela Universidade de Chicago (EUA). In: Folha de São Paulo. *Extingam o IGP*, 19 mar. 2002.

CAVALCANTI, Amaro. *Regimen Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1900.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo *et al.* Análise do Sistema de Partilha de Recursos em um Estado Federativo. In: *Curso de Relações Fiscais Federativas*. ESAF, 1999.

CONTI, José Maurício. (Org.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

CRUZ, Flávio da. (Coord.). *Comentários à Lei n. 4.320*. 3ª ed. Porto Alegre: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 1999.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os Princípios filosóficos do Direito Político Moderno*. Traduzido por Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fortes, 2002.

HAMILTON, Alexander, JAY, John e MADISON, James. *O Federalista*. 2ª ed. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell, 2005.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Malheiros, 2003.

IRAMIAN, Nicolas González. *Por el Regimen Federal el Derecho de las Provincias*. Buenos Aires: Libreria Jurídica, 1938.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Traduzido por Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fortes, 2000.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion*. Barcelona: Ariel. P. 354-5.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. UNESP, IE – Unicamp, 2002.

MACEDO, Roberto. *Por um novo IGP*. O Estado de São Paulo, 27 mar. 2003.

MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*, 31ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

MACHIAVELLI, Niccolò. *O Príncipe (comentado por Napoleão Bonaparte)*. Traduzido por Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Traduzido por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

MORA, Mônica. Federalismo e Dívida Estadual do Brasil, IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td\\_0866.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0866.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9ª ed., Porto Alegre: Atlas, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar n. 101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2ª ed. Atualizada. Brasília: ESAF, 2002, p. 67.

NEGREIROS, Teresa. *Teoria do Contrato – Novos Paradigmas*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar – 2006.

PRADO, Sérgio. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil – Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

REALE, Miguel. *Cultura e Linguagem – Emendas Absurdas ao Código Civil*. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/artigos/absncc.htm>>. Acesso em: 5 out. 2007.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil – Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Obras JJ Rousseau II – Do Contrato Social*. Traduzido por Lourdes Santos Machado. Porto Alegre: Globo, 1962.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. *A Crise da Dívida Pública do RS: Fundamentos, Evolução e Perspectivas 1970-98*. nov. 1999.

SANTOS, Paulo Rogério Silva dos. *Federalismo: Origens e Fundamentos*. Revista da PGE – Procuradoria-Geral do Estado do RS, n. 60.

SERRES, Sérgio Alberto. *A Renegociação da dívida pública e seus efeitos nas finanças estaduais: o caso do Rio Grande do Sul*. PUCRS Virtual, abr. 2005, p. 12 ss.

SILVA, Jose Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed., São Paulo: Malheiros. 1999.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso. *I Congresso Internacional Revisitando o Direito Público - IV Painel: Reforma do Estado e Reforma Tributária*. Porto Alegre: ESAPERGS, 2005.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha e AVILA, Marta Marques. *Coleção Direito do Estado – Estudos sobre o Federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Os Pensadores - Do Espírito das Leis*. Traduzido por Gonzague Truc. São Paulo: Abril, 1973.

WILGES, Ilmo José. *Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro*. Porto Alegre: AGE, 2006.

ZACLIS, Lionel. *Onerosidade excessiva - IGP: a distorção metodológica e a resolução contratual*. Revista Consultor Jurídico, 17 jul. 2003.

## SITES CONSULTADOS

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/04/10042003/07170pdf>>. Acesso em: 17 out. 2007.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2005/04/12042005/08764.pdf> >. Acesso em: 17 out. 2007.

Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/4485,1>>. Acesso em: 5 out. 2007

Disponível em: <Http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CAESDP/Pareceres/RQS2003111915.rtf>>. Acesso em: 8 out. 2007.

Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/PROER>>. Acesso em 11 nov. 2007.

Disponível em: <http://www.constitution.org/fed/federa01.htm>>. Acesso em: 31 out. 2007.

Disponível em: <http://www.constitution.org/fed/federa01.htm>>. Acesso em: 31 out. 2007.

Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm)>. Acesso em: 5 out. 2007.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/02/19022003.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2007.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/03/01032004/05201.pdf>. Acesso em 17.10.2007>.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2005/05/03052005/13071.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2007.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2006/05/16052006/16639.pdf>>. Acesso em 17 out. 2007.

Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2007.

Disponível em: [http://www2.fgv.br/dgd/asp/dsp\\_IGP.asp](http://www2.fgv.br/dgd/asp/dsp_IGP.asp)>. Acesso em: 5 out. 2007.



