

# Revista de Conjuntura

Publicação do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal

## ARTIGOS

### Negociações comerciais e relações econômicas internacionais: o impasse da Rodada de Doha

*Luiz Carlos Deforme Prado*

### O parlamento e a construção da cidadania

*Dr. Rosinha*

### Renegociação das dívidas estaduais refinanciadas pela União

*José Fernando Cosentino Tavares*

### Agroenergia – nova dinâmica do agronegócio brasileiro

*Elísio Contini*

### Brasil 2007 – ciclo de crescimento ou bolha?

*Carlos Eduardo de Freitas*

### Reforma tributária

*José Luiz Pagnussat*



## ENTREVISTA

O advogado e ex-secretário da Receita Federal, **Osiris Lopes Filho**, fala à Revista de Conjuntura do Corecon-DF sobre a prorrogação da CPMF

# O futuro da Rodada de Doha



As idas e vindas das reuniões deixaram muitos analistas pessimistas com o provável futuro da Rodada de Doha. De um lado, os Estados Unidos negam-se a reduzir os subsídios agrícolas entre os países, e de outro, o Brasil exige a redução desses subsídios. O protecionismo agrícola dos EUA pode não ser o principal motivo das seqüentes negociações mal sucedidas da Rodada de Doha.

# Renegociação das dívidas estaduais refinanciadas pela União

José Fernando Cosentino Tavares

## Introdução

A dívida dos Estados, refinanciada pela União dez anos atrás, vem à baila a cada troca de governo e foi tema de reunião recente de conjuntura do Corecon-DF. Mais do que discutir números, queremos chamar a atenção nestes comentários para a falta de transparência com que o assunto vem sendo tratado. A participação de órgãos de representação nas decisões tomadas é praticamente nula.

Desde o refinanciamento, foram variadas as reivindicações de governadores, com o propósito de ampliar o espaço fiscal dos Estados para investimentos. Todas, até então, pareciam implicar a revisão dos contratos, seja pela substituição do indexador do saldo devedor, pelo repasse a bancos da dívida junto à União, ou pela diminuição da relação dívida/receita, que tem que ser perseguida no processo de ajuste fiscal. Outro caso foi a postergação, conseguida junto ao Senado em 2005, do prazo para enquadramento da dívida ao limite.

Nesse contexto de queixas, destaca-se o fato de que, apesar de serviços da dívida pesados, os Estados não têm conseguido amortizá-la. Resíduos decorrentes de correção e juros somam-se à dívida, que vem crescendo. Dados do Banco Central mostram que, para um montante de R\$ 105 bilhões, em valores correntes, refinanciado em 1997 e 1998, os Estados deviam em fim de agosto deste ano ao Tesouro, por conta da Lei 9.496/97 e PROES, R\$ 315 bilhões. No período 1997 a 2006, o PIB cresceu 2 vezes e meia; a dívida, 3.

A solução anunciada em junho deste ano para aumentar o endividamento estadual, que até agora fa-

voreceu São Paulo e Minas, suscita algumas questões pouco exploradas, com implicações para as finanças públicas e para o modelo brasileiro de gestão fiscal.

Supostamente para evitar mudanças que corrompam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a opção foi por equacionar administrativa e burocraticamente a questão no campo restrito de especialistas do Tesouro Nacional e do Ministério da Fazenda. Para preservar o sigilo dos contratos, não se deu publicidade aos fatos que propiciaram a reavaliação da capacidade de endividamento desses Estados. A notícia é de que, pela primeira vez, a margem foi ampliada para Estados com relação entre dívida e receita superior a um.

Além disso, o Congresso esteve e continuará ausente desses entendimentos, porque delegou o controle e administração dos contratos: cada um deles foi originalmente apreciado pelo Senado, e Resoluções posteriores ao refinanciamento e à LRF contêm expressa referência à Lei 9.496/97, recepcionando seus termos nas condições para o endividamento.

Contudo, se antes era impedimento, pois os governadores pleiteavam a alteração dos contratos, e passou a ser em parte possível, o aumento da margem de endividamento é, na prática, mudança importante, ainda que decorrente de nova interpretação dos contratos ou da lei, reavaliação dos números e de novas projeções econômico-fiscais.

Ao largo da intermediação parlamentar, abre-se a possibilidade de troca de favores entre governos federal e estaduais, e aumenta o risco moral e a possibilidade de descumprimento de metas, já que se pode supor que exigências podem ser abrandadas sempre



A transparência fiscal tornou-se imperativa, com a crescente movimentação de capitais globais guiados pelo grau de risco. O principal problema de uma federação, nesse quesito, é a dificuldade de, sendo as jurisdições independentes, se produzirem informações que permitam avaliar a condução da política fiscal.



que estiverem em jogo matérias de importância, como a prorrogação de tributos ou a participação dos governos regionais em investimentos prioritários. O custo da formação de superávit adicional para reduzir a dívida pública consolidada a patamares previamente estabelecidos transfere-se à União.

Para que eventualmente prevaleçam regras do mercado nesse campo, analistas privados terão que dispor de ampla informação sobre o endividamento público e sobre a capacidade de pagamento dos Estados devedores.

### **Renegociação da dívida e federalismo**

Nos anos 90, reavivou-se o debate em torno do tema do federalismo. No mundo, os destaques foram a criação das federações pós-soviéticas, que optaram por esse tipo de arranjo político e fiscal, e a concretização da União Européia. No Brasil, sucediam-se as tentativas de

reforma tributária, e a partir de 1995 (Plano Real) ficou clara a urgência na regulamentação do endividamento estadual, possibilitando a coordenação e gestão macroeconômica e transparência fiscal, para o que os Estados estavam menos aptos. Só mais tarde viria a LRF.

As normas subnacionais eram relativamente frouxas, seus orçamentos idem, minando a capacidade do governo central de executar políticas de estabilização. Em particular, o governo central não conseguia impor seus limites ao endividamento, antes da Lei 9.496/97. Os Estados possuíam bancos, que financiavam seus governos-controladores, que não honravam os juros devidos a esses bancos e ao Banco Central.

A transparência fiscal tornou-se imperativa, com a crescente movimentação de capitais globais guiados pelo grau de risco. O principal problema de uma federação, nesse quesito, é a dificuldade de, sendo as jurisdições independentes, se produzirem informações que permitam avaliar a condução da política fiscal. A LRF abordou em parte essa preocupação, obrigando uma quantidade de demonstrativos referentes ao passado, incluindo a agregação desses dados nacionalmente.

Sugere mais o Código do Fundo Monetário Internacional<sup>1</sup>: pretende-se, com transparência, dar pronto acesso a informação confiável, abrangente e passível de ser comparada internacionalmente, a respeito da atividade pública, de forma a que não só os mercados, mas também o eleitorado, possa avaliar a posição financeira do governo e os custos e benefícios de sua atuação. Ambicioso, não?

### **A renegociação**

Houve iniciativas em socorro de Estados que antecederam a última renegociação. As negociações anteriores foram em condições mais favoráveis, como, por exemplo, taxa de juros fixa ou a de longo prazo e indexador, em certos casos, a TR. Na Lei 9.496/97, a taxa de juros mínima foi de 6% a.a. e o indexador, IGP-DI.

O aumento das taxas reais de juros que se seguiu ao Plano Real agravou a crise do endividamento estadual e engendrou esse último refinanciamento. A ameaça

<sup>1</sup> Ver sua versão revista de maio de 2007, disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>>.

de insolvência de alguma unidade da Federação estava impondo ao setor público como um todo maiores custos financeiros.

Em 1997, a União assumiu e refinanciou a dívida de 26 Estados, com prestações mensais limitadas a percentagem da receita líquida real (RLR)<sup>2</sup> entre 11,5% e 15% (maior parte, 13%) das unidades credoras.

O programa de ajuste fiscal (PAF) subjacente, monitorado pelo Tesouro, inspirado na forma de atuar do FMI, contemplava como meta a relação dívida financeira (DFin)/RLR menor que 1 e buscava promover esse ajuste mediante controle das despesas com os servidores públicos e aumento do investimento, a melhoria da arrecadação de receitas próprias, a privatização, permissão ou concessão de direitos estaduais e as reformas administrativa e patrimonial. Antes de atingida a meta para DFin, o Estado não poderia emitir novos títulos, e só poderia contratar novas dívidas, inclusive empréstimos junto a organismos financeiros internacionais, se estivesse cumprindo as metas relativas à DFin na trajetória (decrecente) estabelecida no programa.

A Constituição atribui tarefas variadas ao Senado, no controle do endividamento público, inclusive a de “dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal”, confirmou, na Resolução 43, de 2001, que “É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” ... “realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União”.

#### **Resultados do refinanciamento e da aprovação da LRF**

Em comparação com os volumosos resultados fiscais deficitários dos Estados até 1997, a melhoria posterior foi impressionante. Ao se destinarem 13% da arrecadação estadual para o pagamento dos serviços da dívida, ficou garantido que os governos subnacionais

passariam a gerar superávits primários crescentes (já praticamente nulo em 1999), que, na média 2003-2006, foram equivalentes a 0,94% do PIB.

O governo federal controla a dívida estadual não só assegurando superávit primário elevado, como limitando o crédito bancário oficial aos Estados. Propostas de reduzir o percentual de vinculação de receitas dos Estados ao pagamento da dívida, por exemplo, comprometeriam o superávit primário do setor público consolidado, ou obrigariam a União a compensar a diferença. Propostas para aumentar a capacidade de endividamento afetam diretamente a dívida pública, principal indicador fiscal, ou obrigam a União a poupar mais, para assegurar mesma trajetória de queda em relação ao PIB.



O governo federal controla a dívida estadual não só assegurando superávit primário elevado, como limitando o crédito bancário oficial aos Estados. Propostas de reduzir o percentual de vinculação de receitas dos Estados ao pagamento da dívida, por exemplo, comprometeriam o superávit primário do setor público consolidado, ou obrigariam a União a compensar a diferença.



<sup>2</sup> “...a receita realizada nos doze meses anteriores no 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”. A RLR é maior que a Receita Corrente Líquida.

## O aumento da autorização para endividamento

A postura do governo federal em relação a quaisquer pleitos dos Estados tem sido no sentido de preservar a LRF, relativamente a seu art. 35, talvez o mais importante. Ele diz ser vedada “a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente”. A referência é, portanto, aos contratos assinados pela União com os Estados, ao amparo da Lei 9.496/97.

Por essa lei, os Estados estão sujeitos à regra pela qual a dívida não pode ser maior do que um ano de arrecadação. Esse limite tem como origem os contratos efetivamente firmados no âmbito do PAF do fim dos anos 90. Já pela LRF (2000) e pela Resolução do Senado (2001) que regulou esse limite da LRF, a dívida pode ser de até dois anos de arrecadação.



No PAF, os Estados se comprometem a cumprir seis metas fiscais a cada três anos. As metas, negociadas com os governadores, dizem respeito à relação DFin/RLR, despesas com pessoal/receita corrente líquida e investimento/receita líquida real, e ao desempenho das receitas próprias e resultado primário.



O pleito dos governadores ao governo federal era aumentar essa relação para o previsto na LRF e em Resolução do Senado. O atendimento do pedido implicaria aumento, mas não exatamente dobrar o limite, pois os contratos de refinanciamento e a LRF lidam com conceitos diferentes de receita.

Paralelamente seriam mantidos outros controles. O montante das operações de crédito realizadas em um exercício pelo Estado não pode exceder 16% da RCL, e os pagamentos à União continuariam equivalentes aos mesmos percentuais da RLR: pela Resolução 43/01, o serviço da dívida, para cada Estado, tem que ser igual ou menor que 11,5% da receita.

No PAF, os Estados se comprometem a cumprir seis metas fiscais a cada três anos. As metas, negociadas com os governadores, dizem respeito à relação DFin/RLR, despesas com pessoal/receita corrente líquida e investimento/receita líquida real, e ao desempenho das receitas próprias e resultado primário.

Cumpridas as metas que foram negociadas, o Tesouro autoriza a contratação de novos empréstimos. Embora São Paulo ainda tenha uma relação dívida/receita muito grande – superior à média nacional, que é 1,43 –, a informação oficial é que o governo vem melhorando sua situação fiscal e poderia convergir para a meta unitária no mesmo prazo antes previsto, mesmo com a ampliação do seu saldo devedor.

O governo de São Paulo pretendeu aumento do seu limite de endividamento em R\$ 6,7 bilhões, baseando-se no limite previsto na LRF, usando a dívida consolidada e a receita corrente líquida como referências. O governo do Estado argumentou, por sua vez, para obter eventualmente a diferença, que sua dívida se situa hoje abaixo da relação 2 para 1 com a receita, e que caminha para ser menor que 1/1 em 2020.

Segundo a Imprensa, o Ministério da Fazenda autorizou contratação de novas operações de crédito em até R\$ 4 bilhões, a partir da constatação da melhora das contas do Estado. São Paulo seria o primeiro Estado com dívida corrente líquida hoje superior à receita corrente líquida (atualmente é quase o dobro), que teve autorização para tomar novos empréstimos. O ministro teria reiterado que todos os Estados terão benefício

equivalente, depois da avaliação de cada orçamento por uma comissão do Tesouro.

O Ministério da Fazenda fechou também acordo com o governo de Minas Gerais, tendo em conta seu bom desempenho fiscal, autorizando o Estado a obter mais R\$ 2,45 bilhões de empréstimos internacionais nos próximos quatro anos. Os termos dos novos acordos não são públicos.

O fato de o aumento concedido a Minas Gerais representar, em proporção das respectivas receitas, quase o dobro do de São Paulo, estimulou especulações sobre outras motivações políticas para tratamentos diferentes.

***José Fernando Cosentino Tavares***

Economista do Corecon-DF e consultor de orçamento da Câmara dos Deputados