



DÍVIDA PÚBLICA

Uma equação difícil

Refinanciamento de dívidas de estados e municípios junto à União, antes vantajoso, tornou-se um estorvo para prefeitos e governadores, que querem revisão dos contratos como parte de um novo pacto federativo

Senado + transparente

É fácil
ficar sabendo



O Senado Federal busca ser cada vez mais **transparente**. Para isso, vai além de tornar **acessíveis as informações** sobre a instituição e os senadores. Ele se **antecipa às demandas** da sociedade ao divulgar amplamente o trabalho legislativo. Além disso, para estimular a **participação social** nas discussões do Parlamento, a Casa disponibiliza recursos de interatividade e espaços de **diálogo** com os cidadãos.

Senado + transparente. A informação ao seu encontro.

Saiba mais. Entre em contato
pelo Alô Senado:
0800 612211
www.senado.leg.br/alosenado

www.senado.leg.br





Aos leitores

O crédito nunca foi tão barato no Brasil quanto nos últimos anos. Porém, quem tem contratos antigos, vinculados às altas taxas de juros do final da década de 90, não alcançou os benefícios do amadurecimento da economia estabilizada pós-Plano Real. É o caso dos estados e municípios que, entre 1997 e 2001, renegociaram com a União as dívidas. O governo federal assumiu os débitos e, em troca, governadores e prefeitos assinaram contratos com o Tesouro Nacional, os quais, naquele momento, ofereciam condições vantajosas — correção monetária (pelo IGP-DI) e mais juros que variavam entre 6% e 9% ao ano. A inflação em 1998, por exemplo, ficou em 1,65% (IPCA). O IGP-DI foi negativo no ano, enquanto as taxas de juros bateram em 40%.

Principalmente a partir de 2006, a situação se inverteu. Os juros básicos da economia (Selic) caíram para abaixo dos 10% ao ano e o IGP-DI reagiu à retomada da inflação. Houve ano em que os contratos chegaram a ser reajustados em quase 20%. Não por acaso, muitos acusam a União de lucrar às custas dos estados e municípios. Afinal, a correção das dívidas pelo IGP-DI mais juros é até 300% superior à taxa Selic acumulada desde a assinatura dos contratos. Por isso, apesar de todos os pagamentos feitos, os estoques da dívida, ao invés

de diminuir, continuaram aumentando.

O sacrifício para as finanças estaduais e municipais é grande. Os serviços da dívida com a União comprometem entre 11% e 15% das receitas líquidas, quase anulando a capacidade de investimento. O problema é agravado pela repartição de recursos entre os entes federados, às voltas com a definição de novas regras, extremamente polêmicas, para o ICMS, Fundo de Participação dos Estados e royalties de petróleo.

Como Casa da Federação, o Senado pode ajudar a resolver a situação, com diversas propostas que buscam aliviar o peso das dívidas. Em dezembro passado, o Congresso recebeu mais uma, do Ministério da Fazenda, para substituir os índices de reajuste dos contratos por outros, mais palatáveis (IPCA + 4% de juros ao ano). Porém, governadores, prefeitos, senadores, acadêmicos e representantes da sociedade civil — que se reuniram na Comissão de Assuntos Econômicos em maio — acham que somente essa alteração não resolve o problema, que estaria na origem dos contratos. E como nos demais temas que versam sobre a divisão de dinheiro entre União, estados e municípios, persiste o impasse.

Esta **Em Discussão!** apresenta números e detalhes dessa querela que já se arrasta há mais de dez anos, apresentando as opções colocadas na mesa de debates.

SUMÁRIO

Mesa do Senado Federal

Presidente: Renan Calheiros
Primeiro-vice-presidente: Jorge Viana
Segundo-vice-presidente: Romero Jucá
Primeiro-secretário: Flexa Ribeiro
Segunda-secretária: Ângela Portela
Terceiro-secretário: Ciro Nogueira
Quarto-secretário: João Vicente Claudino
Suplentes de secretário: Magno Malta, Jayme Campos, João Durval e Casildo Maldaner

Diretora-geral: Doris Peixoto
Secretária-geral da Mesa: Claudia Lyra

Expediente

Secretaria Especial de Comunicação Social



Diretor: Davi Emerich
Diretora de Jornalismo: Virgínia Galvez

A revista **Em Discussão!** é editada pela Secretaria Jornal do Senado

Diretor: Flávio Faria
Editor-chefe: João Carlos Teixeira
Editores: Joseana Paganine, Sylvio Guedes e Thâmara Brasil
Reportagem: João Carlos Teixeira, Joseana Paganine, Sylvio Guedes e Thâmara Brasil
Capa: Cássio Sales Costa
Diagramação: Priscilla Paz
Arte: Bruno Bazílio, Cássio Sales Costa, Diego Jimenez e Priscilla Paz
Revisão: Fernanda Vidigal, Juliana Rebelo, Pedro Pincer e Tatiana Beltrão
Pesquisa de fotos: Bárbara Barbosa, Braz Félix e Leonardo Sá
Tratamento de imagem: Edmilson Figueiredo
Circulação e atendimento ao leitor: Shirley Velloso (61) 3303-3333

Tiragem: 2.500 exemplares

Site: www.senado.leg.br/emdiscussao
E-mail: emdiscussao@senado.leg.br
Twitter: [@jornaldosenado](https://twitter.com/jornaldosenado)
www.facebook.com/jornaldosenado
Tel.: 0800 612211
Fax: (61) 3303-3137
Praça dos Três Poderes, Anexo 1 do Senado Federal, 20º andar — 70165-920 — Brasília, DF

Impresso pela Secretaria Especial de Editoração e Publicações — Seep

Contexto



Dívidas em alta pressionam a União 6

Mudanças no cenário econômico agravaram o problema 12

Realidade Brasileira

SP, MG, RJ e RS concentram 83% do valor financiado 16



Menos verbas e mais encargos para prefeituras 21

Superávit primário em queda na União e nos estados 25

Dívida da cidade de São Paulo pode ser impagável 30

Desonerações afetam repasses 33

Precatórios: mais uma parte do problema 34

Mundo

Déficit na origem da crise na Europa 40

Capitalismo financeiro: créditos enormes sem contrapartida real 44



Propostas

Urgência de um lado, impasse do outro 46

Para estados, municípios e parlamentares, é preciso rever endividamento desde a origem 50

Senado tem propostas que permitem mais investimentos 56

Saiba mais 62

A tramitação dos projetos pode ser acompanhada no site do Senado: www.senado.leg.br

Veja e ouça mais em:



Meio trilhão de razões

Estados e municípios aumentam a pressão para mudar os termos dos contratos dos quase R\$ 500 bilhões em dívidas que têm com a União

Em março passado, os 26 estados e o Distrito Federal deviam à União R\$ 416.599.605, segundo o Banco Central. Do total, 76,8% estão concentrados em quatro estados, justamente os de maior poderio econômico: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (veja infográfico na pág. 17). A cidade de São Paulo é a terceira maior devedora individual do Tesouro Nacional, acrescentando outros R\$ 57 bilhões ao valor. Portanto, trata-se de um contencioso financeiro próximo de meio trilhão de reais, construído, em grande parte, a partir de contratos

de renegociação assinados entre os estados e o governo federal, no final do século passado.

Passados 15 anos, estados e municípios reivindicam uma revisão dos critérios usados nos acordos, que estariam sobrecarregando fortemente as finanças dos entes federados, prejudicando sobremaneira a capacidade de investimento deles.

As profundas transformações econômicas por que o Brasil passou na década de 90 estão na gênese da atual situação de dívidas dos

estados e dos maiores municípios brasileiros com o Tesouro Nacional. A adoção do Plano Real, em 1994, fez a inflação despencar de patamares anuais estratosféricos para décimos de ponto percentual ao mês. O resultado positivo do plano, e de outras medidas tomadas nos anos seguintes, foi obtido graças a um remédio amargo. As elevadas taxas de juros, parte essencial da estratégia para controlar os preços nos primeiros anos do real, não somente eliminaram a possibilidade de corroer (com a inflação) o valor real das despesas públicas como também responderam pelo rápido aumento das dívidas — entre 1989 e 1998, saltaram de 5,8% para 14,4% do produto interno bruto (leia mais na pág. 12).

A União entendeu que, sem sanear as finanças dos estados, a estabilização econômica conquistada pelo Plano Real estava fadada ao fracasso. “O governo federal se convenceu

Senadores e especialistas durante o debate realizado na CAE: convergência de opiniões em torno da necessidade de renegociar as bases contratuais dos empréstimos junto à União



de que teria de assumir um papel ativo na reforma fiscal dos estados para impedir uma crise sistêmica”, escreveram os economistas Fábio Giambiagi e Márcio Ronci, no estudo *As Instituições Fiscais Brasileiras: as reformas de Cardoso 1995–2002*, publicado em 2004 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Dívida assumida

Durante cinco anos, a equipe do então presidente Fernando Henrique Cardoso negociou um acordo com os estados e os principais municípios, refinanciando

as dívidas em troca de mudanças nas práticas tributárias e fiscais daqueles entes federados. O resultado foi a Lei 9.496/1997, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Como o mercado era credor da maior parte da dívida estadual, o que aconteceu foi que a União assumiu o pagamento do passivo, a juros de mercado, tornando-se, assim, credora dos estados.

A renegociação de 1997 resultou em contratos firmados até 1999 entre a União e cada estado, à exceção de Amapá e Tocantins. Envolveu 77,9%

da dívida líquida dos estados e municípios ao final de 1998, que equivalia a 11,3% do PIB. Nos anos seguintes, foram acrescidos na negociação os valores negociados no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (leia mais na pág. 14), por meio do qual se processou a venda ou fechamento de quase todos os bancos estaduais.

Os contratos assinados previam prazo de pagamento de 30 anos, juros que variavam de 6% a 9%



O Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI) é calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e registra a inflação de preços que afetam diretamente as atividades econômicas localizadas no território brasileiro, de matérias-primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais. É formado pelo IPA, IPC e INCC, com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente. Esses indicadores medem itens como bens de consumo (um exemplo é alimentação) e bens de produção (matérias-primas, materiais de construção, entre outros). Entram, além de outros componentes, os preços de legumes e frutas, bebidas e fumo, remédios, embalagens, aluguel, condomínio, empregada doméstica, transportes, educação, leitura e recreação, vestuário e despesas diversas (cartório, loteria, correio, mensalidade de internet e cigarro, entre outros). É usado no reajuste de tarifas públicas, contratos de aluguel e planos e seguros de saúde (nos contratos mais antigos).

Receita líquida real é a referência para o limite de pagamento da dívida de estados e municípios renegociada com o Tesouro Nacional e parâmetro dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. Leva em conta a receita de 12 meses, excluídas as receitas de operações de crédito, alienação de bens, transferências voluntárias ou doações recebidas para despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais. Em 2001, as transferências ao Fundef foram excluídas do cálculo. O conceito foi criado pela Lei 9.496/1997.

O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é utilizado pelo Banco Central como medidor oficial da inflação do país. Coletado pelo IBGE, foi criado para medir o custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, residentes em 11 capitais. São pesquisados os preços para o público final do comércio e serviços (inclusive públicos), totalizando 465 itens, em alimentação e bebidas, artigos de residência, comunicação, despesas pessoais, educação, habitação, saúde e cuidados pessoais, transportes e vestuário.

anuais e atualização monetária calculada mensalmente com base no IGP-DI. Além disso, estabeleceu-se um limite de comprometimento da receita líquida real (RLR) do estado ou do município com o pagamento do serviço da dívida (fixado entre 11,5% e 15%, dependendo do contrato). À época, pareciam boas condições. Na década de 1990, a taxa básica de juros girava em torno de 45% ao ano e a opção pela correção da dívida pelo IGP-M (hoje IGP-DI), então baixíssimo, e até 9% de juros anuais fazia sentido. Porém, com a redução da taxa básica de juros (Selic) nos anos recentes, a situação se inverteu.

“Supunha-se também um cenário macroeconômico favorável. Com crescimento econômico adequado, as receitas estaduais subiriam em ritmo suficiente para que, dado o limite para os desembolsos, os pagamentos pudessem cobrir juros e amortizações. Comporia o quadro, também, a evolução favorável do IGP-DI, de tal modo que a correção do passivo não fosse pronunciada. O resíduo até poderia ser positivo ao longo da vigência do contrato, mas zeria ao término do prazo e, se isso não ocorresse, o saldo restante seria refinanciado por um prazo de até dez anos”, explica em seu estudo *Dívida Estadual* o consultor legislativo do Senado Josué Alfredo Pellegrini.

Bola de neve

Porém, justamente essas condições dos contratos têm sido hoje apontadas como responsáveis pela sobrecarga nas finanças dos entes federados e por uma elevação descabida do saldo devedor, mesmo após 15 anos de abatimentos mensais. Reformar as regras que nortearam a renegociação das dívidas e recalcular o débito atual, com base nos novos parâmetros, são as principais reivindicações, apresentadas aos senadores em audiência pública promovida pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em março deste ano.



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Josué Pellegrini, consultor do Senado que estudou a dívida pública: cenário imaginado na assinatura dos contratos já se alterou

O presidente da CAE, Lindbergh Farias (PT-RJ), deixou claro o apoio dos senadores à revisão dos contratos, admitida pelo próprio governo federal. Tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei complementar (PLP 238/2013) do Executivo que oferece redução dos juros anuais para 4%, indexação ao IPCA e dez anos adicionais para a quitação do débito. Mas outras propostas diminuem ainda mais os encargos (leia mais na pág. 46), inclusive a parcela de receita que os estados e municípios são obrigados a reservar para ir quitando o débito.

Segundo estudo apresentado na CAE pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), em 1998 o valor do empréstimo da União aos estados era, de acordo com o Balanço Geral da União (BGU), de R\$ 93,2 bilhões. Desde então, os estados já pagaram R\$ 158 bilhões ao longo de 13 anos de prestações mensais. Mesmo assim, o saldo devedor saltou para R\$ 369,36 bilhões (dezembro de 2011).

“Se atualizarmos os valores pelo índice oficial da inflação (IPCA) no período citado acima (133%), o montante

original da dívida era de R\$ 217,64 bilhões e os pagamentos somaram R\$ 205,69 bilhões. O problema é que ainda existe um saldo devedor de R\$ 369,36 bilhões. Em números reais relativos, os estados pagaram 95% e ainda estão devendo 170% do valor recebido”, afirma João Pedro Casarotto, da Febrafite.

A culpa dessa situação, diz o especialista, é das cláusulas contratuais, e a variação do IGP-DI é apenas um dos problemas. O acordo menos oneroso assinado por um estado, que adotou o IGP-DI mais 6% de juros anuais, teve encargos totais de 589% entre 1998 e 2011. “Se descontarmos a inflação medida pelo IPCA, temos que a União tomou dos estados 456%. Isso significa uma cobrança de juro real acima da inflação de 14% ao ano”, calcula Casarotto (veja o infográfico na pág. 18). Se comparada ao produto interno bruto (PIB), porém, a dívida vem caindo ao longo dos anos, muito em função do esforço feito pelos estados e municípios para o pagamento. De dezembro de 2001 a dezembro de 2011, o total caiu 6,6 pontos percentuais do PIB (uma redução de 37,5%).

Porém, em termos reais, a queda foi bem menor: 8,61%, justamente porque o saldo devedor é mensalmente corrigido pelo IGP-DI (leia mais na pág. 16).

A mobilização em torno de mudanças nos termos dos contratos ganhou força ainda maior em maio, com um ato promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em Brasília. A OAB lidera um movimento que já tem a adesão de 120 entidades da sociedade civil, reivindicando a revisão dessas cláusulas (leia mais na pág. 61).

Governadores e prefeitos têm organizado diversos encontros em Brasília para arregimentar apoio político às reivindicações. O presidente do Senado, Renan Calheiros, garantiu apoio à proposta e lembrou a aprovação, pelo Plenário, do refinanciamento de dívidas dos estados, municípios e Distrito Federal com a Previdência Social. “A medida desafoga as finanças da maioria dos municípios brasileiros”, disse Renan Calheiros.

Para efetuar os pagamentos e não correr o risco de sofrer as pesadas sanções previstas nos contratos — inclusive suspensão dos repasses de recursos

constitucionais —, os estados apertaram o cinto. Desde a renegociação com a União, os governos estaduais responderam por cerca de um terço do esforço fiscal do setor público em busca das metas de superávit primário, revelou Weder de Oliveira, ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU), presente no debate na CAE.

Os estados querem, cada vez mais, recorrer a empréstimos com bancos privados, nacionais ou até estrangeiros, que oferecem condições muito mais vantajosas, com juros que chegam à metade dos encargos cobrados nos contratos com a União (leia mais na pág. 37).

A própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN) reconhece o esforço. “Independentemente de ideologias, de posições político-partidárias, da existência de maiores afinidades, 25 governos estaduais têm procurado enfrentar desafios, mudar procedimentos administrativos e estabelecer mecanismos que possibilitem superar

Presidente do Senado, Renan Calheiros, fala aos prefeitos de capitais durante encontro no Congresso Nacional: estados responderam por um terço do esforço fiscal do setor público



JANE DE ARAÚJO/AGÊNCIA SENADO

as limitações objetivas para a realização de políticas públicas, sem deixar de observar a necessária disciplina fiscal”, avalia a STN em seu site.

Pacto federativo

É esse esforço desigual que vem sendo condenado pelos defensores da repactuação. Além de questionarem as origens dessa dívida e as cláusulas dos contratos, instituições não governamentais como a Febrafite e a Auditoria Cidadã da Dívida lembram que, entre 2002 e 2011, a União desembolsou R\$ 1,8 bilhão bruto para pagar as parcelas vencidas das dívidas assumidas com os contratos de renegociação. Já os estados gastaram 83 vezes mais pagando o que devem ao Tesouro (veja o infográfico abaixo).

Parte essencial do debate se concentra, justamente, na efetiva capacidade dos entes federados de seguirem destinando tantos recursos para o abatimento da dívida renegociada com a União. A fria análise dos números indica que, sacrifícios à parte, é possível honrar os contratos na forma como estão. Em seu estudo, o consultor legislativo Josué Pellegrini, mestre e doutor em economia

pela Universidade de São Paulo (USP), lembra que essa dívida teve uma queda de 6,4 pontos percentuais em relação ao PIB entre 2001 e 2011.

“Nesse ritmo, a dívida tornar-se-ia pouco relevante em cerca de 15 anos, perfazendo ao cabo, aproximadamente, os 30 anos originalmente contratados na renegociação de 1997. Em quaisquer desses cenários está implícita a continuidade do esforço fiscal dos estados, retratado na forma de superávits primários”, argumenta Pellegrini.

Weder de Oliveira, do TCU, em uma análise “do ponto de vista do credor” (o Tesouro Nacional), afirmou que “não há evidências de risco de crédito para a União”, com exceção do município de São Paulo, que, pelas regras atuais, não teria como pagar o saldo devedor ao final do contrato, nem mesmo em dez anos. “Sabemos do esforço fiscal que isso [o pagamento da dívida] tem imposto aos estados, dadas as mudanças das condições de juros e inflação”, disse.

Já o economista Roberto Piscitelli, professor da Universidade de Brasília (UnB), critica o paradoxo de o governo ter um comportamento muito mais

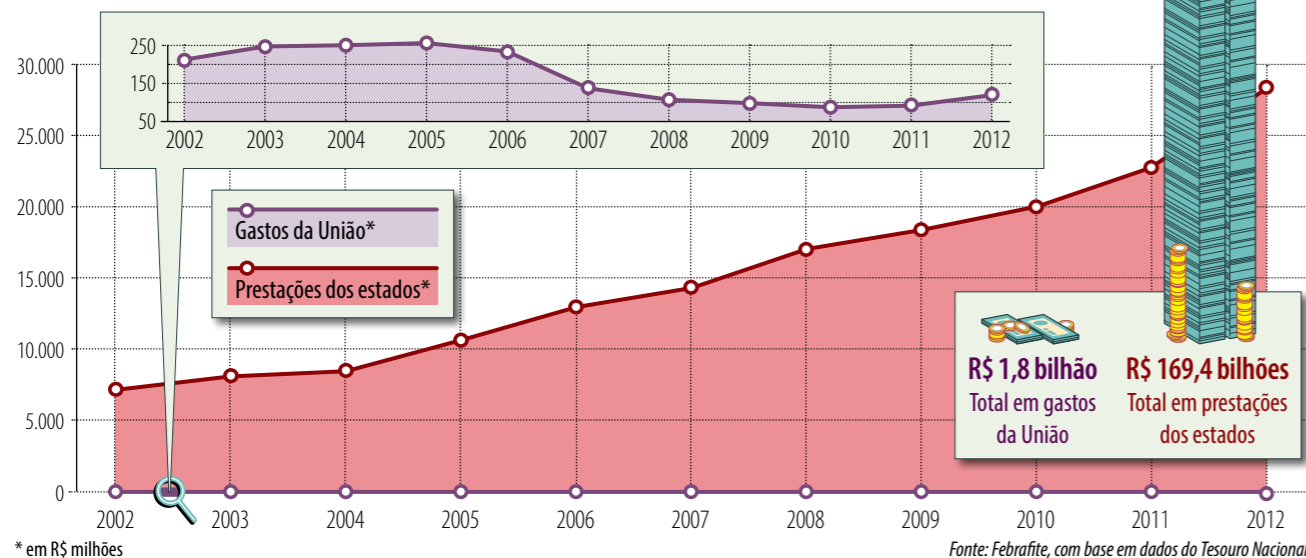
tolerante em relação à iniciativa privada do que com os próprios entes federados. “Eu diria que hoje o acordo da dívida é uma relação meio colonial, que lembra um pouco aquilo que a gente tanto criticou no passado e denunciou nas relações entre os países e o resto do mundo”.

Entre os senadores, as críticas são unânimes. Presente ao ato público na OAB, o senador Aécio Neves (PSDB-MG) disse que a renegociação das dívidas é passo obrigatório na reconstrução do pacto federativo. Ele criticou a “absurda e perversa concentração de receitas nas mãos da União” e lembrou que empresas privadas que recorrem ao BNDES recebem recursos subsidiados em condições muito mais favoráveis do que os estados e municípios recebem da União.

“Essa situação não pode continuar do jeito que está, sob pena de

Dívidas pesam muito mais sobre estados do que nos cofres da União

Nos últimos dez anos, a União desembolsou R\$ 1,8 bilhão bruto para pagar as parcelas vencidas das dívidas assumidas com os contratos de renegociação. Já os estados gastaram 83 vezes mais pagando o Tesouro



Senadores Ana Amélia e Eduardo Suplicy defendem a renegociação: do jeito que está não é possível continuar, ainda mais com a decisão do STF sobre os precatórios

termos uma Federação absolutamente fragilizada, violentada no seu espírito de convivência fraterna com os demais entes federativos”, disse a senadora Ana Amélia (PP-RS), que também participou do evento na OAB. “Seja para os estados, seja para os municípios, estamos numa situação extremamente difícil. Faz-se necessária, com urgência, uma forma de reescalonar as dívidas dos municípios e dos estados, ainda mais agora, agravadas com a decisão do Supremo Tribunal Federal”, defendeu Eduardo Suplicy (PT-SP), fazendo alusão ao pagamento dos precatórios (leia mais na pág. 34).

O manifesto pela revisão da dívida, assinado pela OAB e outras 120 entidades, lembra que, pela Constituição, todas as esferas políticas — União, estados e municípios — devem respeitar mutuamente os seus limites de autonomia, em harmonia. Esse princípio constitucional está sendo colocado em xeque devido às condições onerosas de acordos de refinanciamento das dívidas.

“Caso tivesse sido cobrada

pela União a mesma remuneração nominal que o BNDES tem cobrado de empresas privadas (de 6% ao ano em média), essa dívida de R\$ 369 bilhões seria, na realidade, de apenas R\$ 2 bilhões em 2011 e já estaria completamente quitada em 2012”, afirmou o presidente da OAB, Marcus Vinicius Coêlho.

“De imprescindível decisão de política econômica, o empréstimo foi transformado em

uma reles operação bancária comercial. A União realizou um grande negócio, pois ao mesmo tempo em que fez uma rentável aplicação financeira, transformou os estados federados em eternos dependentes de uma dívida interminável”, acusa Casarotto.

Plenário do Congresso celebra promulgação da Carta de 1988: contratos de empréstimo colocam em xeque o princípio constitucional de que entes federados devem respeitar mutuamente seus limites de autonomia



Presidente Fernando Henrique sanciona a Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000



JOSÉ CRUZ/ABR

Nascida na ditadura, agravada pelo real

As dívidas dos estados e dos municípios começaram a se cristalizar na década de 70, quando a gestão tributária centralizadora da União no regime militar comprometia a capacidade de gerar receita dos governos subnacionais. Os empréstimos externos se destacavam como principal fonte de financiamento dos estados, mas, naquele ambiente político e econômico, não prevaleciam as atuais normas de transparência e responsabilidade fiscal.

“Ao se analisar as resoluções do Senado que autorizavam esses

empréstimos externos, constata-se que [os créditos] eram contratados sem a devida transparência, uma vez que os documentos omitem, na maioria das vezes, o agente credor e as condições dessas operações, como a taxa de juros incidente, as despesas operacionais, acréscimos e o número de parcelas da amortização”, disse a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli (*leia mais sobre o tema na pág. 37*).

Nesses empréstimos, a escolha do agente financiador ficava a cargo de órgãos do governo, como o

Ministério da Fazenda e o Banco Central, “o que significa indício de gerenciamento federal sobre o endividamento dos entes federados”. Maria Lucia levantou a suspeita, durante a audiência na CAE, de que a dívida tenha servido, inclusive, para financiar programas e projetos de especial interesse do regime militar. “Diversas resoluções autorizam operações de crédito destinadas a investimentos em infraestrutura, tais como para construção da malha rodoviária dos estados, e foram efetuados junto a bancos e (ou) empresas privadas

estrangeiras”, relatou Maria Lucia no livro *Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados*, lançado em maio.

Na década de 80, as principais fontes de financiamento dos estados passaram a ser a Caixa Econômica Federal e as chamadas Obrigações do Tesouro Nacional. Além dessas obrigações, os estados também eram autorizados a emitir títulos dos Tesouros estaduais. “A arbitrariedade e a falta de transparência com que esses títulos eram emitidos contribuíram para a escalada da dívida mobiliária, o que mais tarde se tornou um forte argumento para a renegociação dessa dívida com a União”, descreve ela.

Década de dívida

A partir de 1983, afetados pelos efeitos do acordo de socorro econômico entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os estados foram até “incentivados ao endividamento pela União, como forma de financiar o déficit público gerado pela política tributária”, completa a coordenadora.

Por isso, nos dez anos seguintes, o cenário se agravou. Em seu estudo *Dívida Estadual*, Josué Pellegrini relata que a dívida líquida dos estados e municípios triplicou entre 1989 e 1998 (de 5,8% para 14,4% do PIB), respondendo por 39% de todo o endividamento público.

Todos os especialistas que participaram do debate concordam na análise de que a chegada do real, em 1994, seguida de outras medidas adotadas pela União, foi a gota d’água. A estabilidade da moeda acabou com os ganhos inflacionários, forçando estados e municípios a uma abrupta e acentuada redução de receita.

“O controle da inflação acabou com a possibilidade de corroer o valor real das despesas públicas, de forma a acomodá-las às receitas disponíveis. O fator derradeiro para agravar a situação financeira dos estados foram as elevadas taxas de juros requeridas para manter a inflação sob controle nos primeiros anos de vigência do Plano Real [taxas que incidiram sobre os títulos de dívida pública]”, explica Pellegrini.

Segundo João Pedro Casarotto, da Febrafite, fica clara em vários documentos a parcela de responsabilidade do governo federal nas dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados. “Os problemas fiscais dos estados e do Distrito Federal agravaram-se nos últimos anos, especialmente após a implementação do Plano Real, com a política monetária restritiva adotada pelo governo. (...) Passaram a enfrentar uma séria crise de financiamento, já que o mercado passou a exigir taxas de juros cada vez mais elevadas”, diz o texto do relatório do TCU sobre as contas do governo de 1998.

“Tudo isso gerou menos atividade econômica, menos receita nos estados. Acompanhados dos juros altos, tivemos mais gastos. Isso causou um descontrole total das finanças estaduais”, justifica Casarotto. A combinação de juros altos com inflação baixa foi, para ele, “o grande iniciador” do endividamento. “Em novembro de 97, a inflação já estava em 0,17%. E a União, naquele mês, quando foi impulsionada uma série de assinaturas de contratos [de renegociação da dívida], estabeleceu uma taxa Selic anual de 45,67%.”

A relação de causa e efeito está também evidenciada no relatório final da CPI da Dívida Pública da Câmara dos Deputados, de 2010: “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”.

Bancos estaduais

Um dos primeiros setores diretamente afetados pela nova realidade de inflação perto de zero foi o bancário. Com dois programas sucessivos, o governo federal lançou operações de salvamento no setor privado (Proer, 1995) e no público (Proes, 1996), para contornar o risco palpável de quebra deira no sistema financeiro (*leia mais na pág. 14*). É um capítulo essencial para se entender a origem da dívida hoje em discussão porque os empréstimos para socorro dos bancos estaduais responderam por 55% do valor total refinanciado pela União.

Em artigo no jornal *Folha de S.Paulo*, o ex-diretor de Finanças Públicas do Banco Central, economista Carlos Eduardo de Freitas, lembrou que em dezembro de 1994, quando sofreu intervenção do BC, o Banespa estava “quebrado, com buraco superior a R\$ 30 bilhões”, que ele atribuiu a “empréstimos direta ou indiretamente feitos ao governo do estado, impagáveis, desrespeitando os princípios mais elementares da boa técnica bancária”.

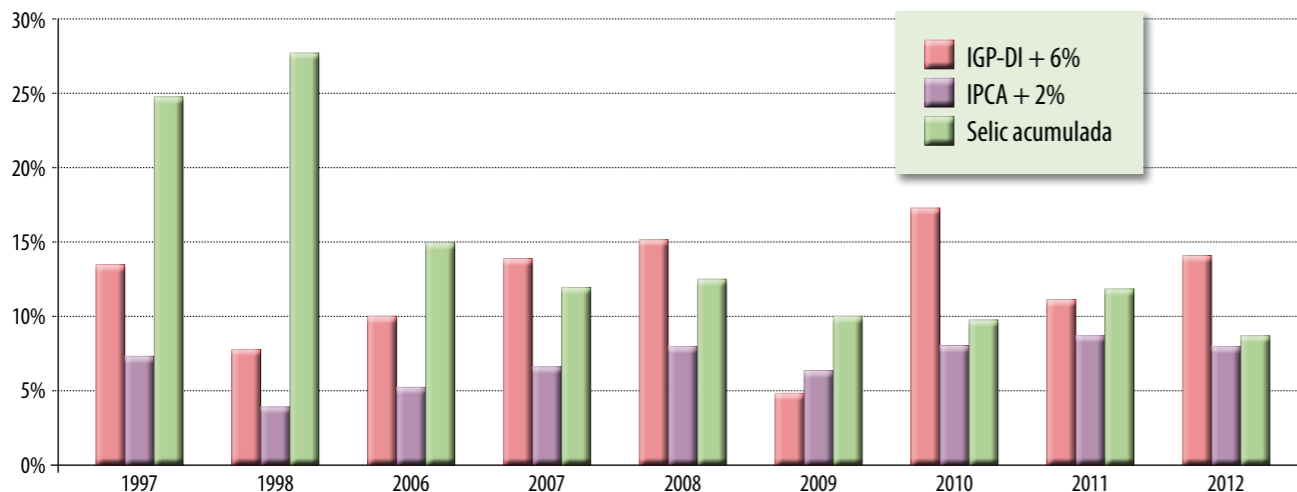
O caso paulista não era isolado, prosseguiu o ex-diretor do BC (*veja o quadro na pág. 15*). Os bancos oficiais teriam se transformado em “fábricas de esqueletos fiscais”, que vieram à tona após a estabilização do Plano Real inviabilizar os ganhos inflacionários dessas instituições.

“Os créditos eram concedidos por critérios políticos; os benefícios trabalhistas, salariais e previdenciários, incompatíveis com o mercado e com a capacidade de geração genuína de receitas daqueles bancos. Os controles internos deficientes encontrados na maioria deles não eram, assim, mera coincidência”, escreveu Freitas, nos dias que antecederam o leilão de privatização do Banespa, em 2000.

Casarotto discorda. Para ele, não se pode admitir o mito de que

Escolha do índice de reajuste foi decisiva na explosão da dívida

Nos primeiros anos, a taxa de juros Selic era maior que o IGP-DI. Depois, cenário mudou, afetando os contratos de financiamento



Fonte: Banco Central

As medidas econômicas adotadas citadas pelos palestrantes foram:

1. O Plano Real, em 1994, que praticamente zerou a chamada receita inflacionária.
2. A Lei Complementar 87/1996, chamada de Lei Kandir, que reduziu o ICMS cobrado na exportação de produtos primários e semielaborados.
3. A adoção de taxas de juros básicas que se situavam entre as mais altas do mundo.
4. Mecanismos de restrição ao crédito e aumento do compulsório bancário (retirando dinheiro em circulação), que inibiram a atividade econômica.



Leilão do Banespa, em novembro de 2000, marcou o fim da era dos bancos estaduais, em parte responsáveis pela dívida

o que, segundo estudo publicado pelo Banco Central, eram decorrentes do processo inflacionário”, argumenta.

Críticas aos contratos

Esse rápido aumento da dívida estadual levou a União a renegociá-la, o que se deu com base na Lei 9.496/1997. Para o professor Francisco Lopreato, da Unicamp, é preciso considerar o momento em que a lei foi feita. “Houve uma crise bastante grande dos governos estaduais, se impôs um programa muito duro de ajuste fiscal, sobre o que talvez eu tenha uma série de críticas, mas talvez, naquele momento, não houvesse muitas alternativas. Naquele

os estados não sabiam administrar os seus bancos porque, na verdade, todo o sistema bancário brasileiro teve um grande problema de solvência e liquidez. “Que

aqui não se diga que não há algum tipo de problema de questão ética, mas a base principal foi a queda da inflação, que reduziu os ganhos dos bancos em 50%,

Na década de 90, a gênese da dívida

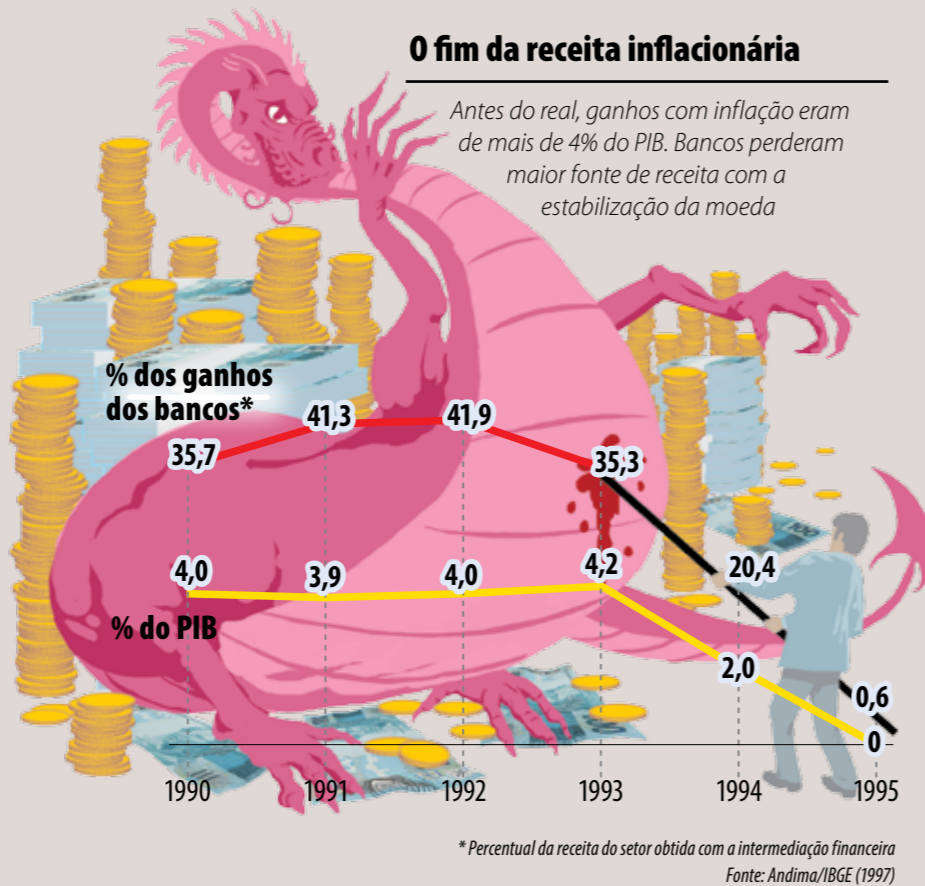
A estabilização da moeda, com o Plano Real (1994), trouxe sérias dificuldades para boa parte do sistema bancário brasileiro. Os bancos haviam se acostumado a fazer da elevada inflação, presente há décadas, seu principal instrumento de receita. De acordo com a Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima), o percentual de ganho inflacionário no setor oscilou, nos quatro anos anteriores ao plano econômico, entre 35% e 41% (veja a tabela nesta página). No ano seguinte ao real, era inferior a 1%.

“A hiperinflação que existia no Brasil fez com que o mercado financeiro se especializasse em especular com títulos da dívida pública, ao invés de ser o motor do financiamento à produção”, explica o economista do Banco Central Geraldo Villar Sampaio Maia, mestre em Economia pela Unicamp.

Diante da palpável possibilidade de quebra de confiança no sistema bancário, o Banco Central e o governo da época decidiram por uma linha de ação enérgica e abrangente, que primeiro envolveu os bancos privados,

a partir de novembro de 1995 — o chamado Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do

Sistema Financeiro Nacional (Proer). “O Proer promoveu a liquidação de bancos privados em dificuldade, de



Lopreato, da Unicamp, recorda que a escolha do IGP-DI fazia sentido à época, mas que o IPCA sempre foi mais baixo

momento, ainda seria aceitável até mesmo a ideia do IGP-DI. Era um índice muito usado, dava um grande subsídio aos quatro

principais estados do Brasil que foram mais beneficiados com a renegociação”, recorda.

O comportamento desses índices reforça a tese de Lopreato (veja o infográfico na pág. 12): “Em 1997 e 1998, até mesmo em 2006, o IGP era mais baixo que a Selic. Depois de 2007, a Selic passou a ser mais baixa na maior parte do tempo, mas o que é importante é que, em todos os anos, o IPCA foi mais baixo”.

O secretário de Finanças da cidade de São Paulo, Marcos de Barros Cruz, diz que em poucos anos o cenário mudou radicalmente. “Ocorreu uma inversão completa. De um contrato onde, originalmente, havia um subsídio da União para os municípios poderem equilibrar as suas finanças, inverteu-se a lógica e se passou a ter um contrato

onde a União tem uma margem de lucro muito grande”, critica Marcos Cruz.

Na visão da Secretaria do Tesouro Nacional, o esforço valeu a pena. “Ao longo da existência dos programas de ajuste fiscal, por conta da adoção de uma postura consistente com a manutenção do equilíbrio fiscal e com a estabilidade macroeconômica, os resultados alcançados pelos estados foram significativos, em especial na redução do endividamento”, afirma, em seu site.

A STN sustenta ainda que considera normal a revisão dos programas, que estaria de acordo com entendimento do governo federal de que deve haver compartilhamento dos benefícios da estabilidade econômica entre os entes que se esforçaram e mantêm situação fiscal equilibrada.

modo a evitar a interrupção dos serviços e prejuízos dos clientes”, relata documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne os países mais ricos do mundo. Ao todo, as operações somaram R\$ 20,4 bilhões, ou aproximadamente 2,7% do PIB médio de 1995, 1996 e 1997.

Com recursos de um fundo privado garantidor de crédito, o Banco Central estimulou fusões e aquisições, para devolver a estabilidade ao sistema. Os controladores dos bancos socorridos tiveram que deixar seus cargos.

Socorro financeiro

“Os bancos problemáticos foram divididos em ‘banco bom’ e ‘banco ruim’, os primeiros adquiridos por outros bancos (depois de saneados pelo Proer) e os segundos, liquidados pelo Banco Central”, resume Villar Sampaio em seu artigo *Reestruturação Bancária no Brasil: o caso do Proer*. Exemplos disso foram a compra do Banco Nacional (sétimo maior do país) pelo Unibanco (sexto) e do Econômico pelo Excel.

Também receberam socorro do Fundo Garantidor outras importantes instituições do segmento, como o Bamerindus, o Banco Mercantil e a

própria Caixa Econômica Federal.

A reestruturação prosseguiu em 1996, com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) — ou seja, a privatização dos bancos estaduais. Nos anos seguintes, o governo federal financiou a reestruturação de 32 instituições por meio da troca de dívidas de baixa qualidade dos governos estaduais por títulos seus, dos quais os estados passaram a ser devedores. Nas operações do Proes, o governo federal emitiu R\$ 55,4 bilhões em títulos (5,8% do PIB de 1999).

“Quando o Proes foi concebido, 35 instituições financeiras eram controladas pelos governos estaduais, das quais 23 eram bancos comerciais ou múltiplos. Em agosto de 2000, 10 haviam sido fechados e 13 privatizados diretamente ou federalizados antes da privatização”, recorda novamente o estudo da OCDE. Como resultado, a participação dos bancos estaduais no sistema financeiro caiu de cerca de 18%, entre 1994 e 1997, para 3,5% ao final daquela década. O Banespa, maior de todos, foi vendido ao gigante espanhol Santander, assim como o Banerj ao Itaú. Outros foram adquiridos pelo Banco do Brasil e Bradesco, basicamente.

O destino dos bancos estaduais

| Data | Banco | Estado | Valor de venda (R\$) | Comprador/Situação |
|----------------------|-------------|--------|----------------------|----------------------|
| 1997 | Banerj | RJ | 311 milhões | Itaú |
| | Credireal | MG | 134 milhões | Bradesco |
| 1998 | Bandepe | PE | 182,9 milhões | ABN Amro |
| | Bemge | MG | 603 milhões | Itaú |
| 1998 ^(*) | Beron | RO | - | Cancelado |
| 1999 | Baneb | BA | 267,8 milhões | Bradesco |
| | Baner | RR | - | Cancelado |
| 1999 ^(*) | Banacre | AC | - | Liquidação ordinária |
| | Bernat | MT | - | Liquidação ordinária |
| 2000 | Banespa | SP | 7,1 bilhões | Santander |
| | Banestado | PR | 1,7 bilhão | Itaú |
| 2001 | Paraiban | PB | 79 milhões | ABN Amro |
| | BEG | GO | 680 milhões | Itaú |
| 2002 | BEA | AM | 192 milhões | Bradesco |
| 2003 ^(**) | Produban | AL | - | Liquidação ordinária |
| 2004 | BEM | MA | 78 milhões | Bradesco |
| 2005 | BEC | CE | 700 milhões | Bradesco |
| 2009 | BEP | PI | 81 milhões | Banco do Brasil |
| 2009 | Besc | SC | 685 milhões | Banco do Brasil |
| 2010 | Nossa Caixa | SP | 5,4 bilhões | Banco do Brasil |
| 2001 ^(*) | Banap | AP | - | Liquidação ordinária |

^(*) Data da liquidação ordinária ou do cancelamento.

^(**) Data de publicação da liquidação. Entrou em regime de administração especial temporária em 1995 e em liquidação extrajudicial em 1997.
Fonte: Banco Central

Um problema enorme, mas de poucos

Quatro estados — justamente os mais ricos — respondem por 83% de todo o débito com o Tesouro Nacional. Entre os municípios, a concentração também é grande

Quando se discute o endividamento dos estados e dos municípios, é preciso levar em conta dois fatores: o perfil da dívida e a concentração ao redor de uma meia dúzia de entes federados. De início, deve-se separar os valores que têm a União como credora e as dívidas junto a bancos privados, internos e externos. No caso dos estados e especificamente da cidade de São Paulo, muito em função das renegociações feitas a partir da Lei 9.496/1997 (afinadas as dos bancos estaduais, por meio do Programa de Incentivo à

Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária — Proes) e da MP 2.185/2000 (para os municípios), há um amplo predomínio dos débitos junto ao Tesouro Nacional, em torno de 90%.

O débito total dos entes federados com a União, por meio dessas e de outras renegociações (como a viabilizada pela Lei 8.727/1993), se aproxima rapidamente do meio trilhão de reais, do qual cerca da metade pertence ao estado de São Paulo (R\$ 188 bilhões) e ao município de São Paulo (R\$ 57 bilhões). Entre os estados, 83% dos débitos concentram-se em apenas

quatro unidades da Federação (veja o infográfico ao lado). Entre os municípios, os dez maiores devedores respondem por 95% do total.

“As maiores dívidas renegociadas foram a dos estados mais ricos da Federação, especialmente São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, responsáveis por cerca de 90% da dívida renegociada em 1997. Como tinham porte para obter financiamento junto ao mercado de capitais, eram os estados com importante parcela da dívida na forma de títulos públicos, muito vulneráveis aos aumentos da taxa

de juros. Já nos estados menores, notadamente do Nordeste, boa parte do passivo tinha a União como credora, em condições menos sujeitas às oscilações nas taxas de juros, ainda mais após a renegociação feita em 1993”, detalhou, no estudo *Dívida Estadual*, de 2012, o consultor legislativo do Senado Josué Alfredo Pellegrini.

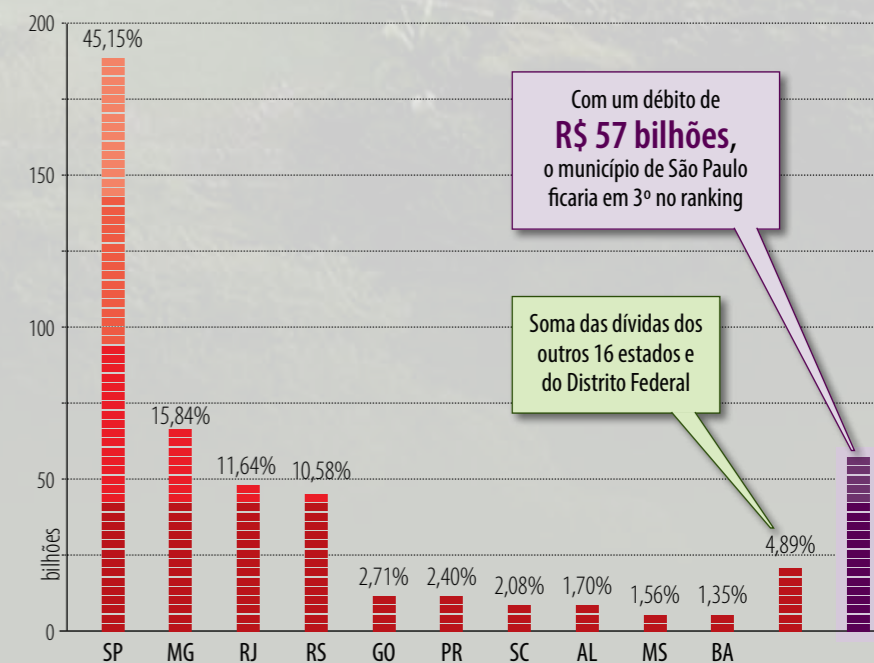
Cenários distintos

Ainda que os valores sejam elevados, a avaliação de uma possível inadimplência feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) não indicou risco de nenhum dos

Palácio dos Bandeirantes, sede do governo paulista: estado é o maior devedor da União e a capital é a terceira

O ranking dos maiores devedores

Os quatro mais ricos concentram 83% da dívida total dos estados com o Tesouro Nacional, que em março de 2013 chegava a R\$ 416,5 bilhões



Com um débito de R\$ 57 bilhões, o município de São Paulo ficaria em 3º no ranking

Soma das dívidas dos outros 16 estados e do Distrito Federal

Alagoas tem maior dívida, se comparada à força econômica

| Estado | AL | MG | RS | RJ | MS | SP | GO | MA | RO | SC |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|----|
| Dívida/PIB | 29% | 17% | 17% | 16% | 15% | 12% | 12% | 7% | 7% | 6% |

Fontes: Banco Central e IBGE

estados devedores, segundo o ministro-substituto Weder de Oliveira. O TCU analisou, no caso da Lei 8.727, as dívidas de 24 estados; na Lei 9.496, de 25 estados e do Distrito Federal — portanto, 100% dos valores refinanciados.

Uma das formas de dimensionar o risco é avaliar a capacidade de pagamento do estado ou do município. Nesse caso, duas comparações podem ser feitas: com o produto interno bruto (PIB) e a receita corrente líquida (veja o hipertexto na pág. 36). O estudo de Pellegrini comparou a dívida com o Tesouro à receita líquida; ou seja, a quantas vezes correspondem os débitos do estado com a União em relação à efetiva capacidade de arrecadação, desprezadas as transferências constitucionais da União. A Resolução 40/2001 do Senado determina que, até 2016, todos os estados deveriam estar abaixo de 2. Já os contratos de renegociação — baseados na lei de 1997 — estipulam como cenário ideal a

paridade entre dívida e receita: 1.

Na comparação entre 2001 e 2011, Pellegrini verifica que todos os estados registraram melhora na relação dívida/receita. O número de unidades da Federação com índice acima de 1 caiu de 17 para apenas 7. A situação mais complicada é a do Rio Grande do Sul, que mostrava, em 2011, uma relação entre dívida líquida e receita corrente líquida de 2,14 — acima do que recomenda a resolução do Senado. Abaixo dele, vinham Minas Gerais (1,82), Alagoas (1,62), Rio de Janeiro (1,56), São Paulo (1,52), Goiás (1,30) e Mato Grosso do Sul (1,20). Sobre os dois últimos, vale registrar a rapidez com que os indicadores caíram na década — menos 58% no caso goiano e menos 61% no sul-matogrossense. “A análise agregada da dívida estadual, como se os estados fossem um único governo, omite as diferentes situações de endividamento e de esforço requerido para arcar com os encargos do passivo”, ressalta o consultor.

Queda consistente

Por outro lado, na avaliação do montante da dívida com a União em relação ao PIB de cada estado, o caso mais preocupante é o de Alagoas, onde os débitos correspondem, em valores de 2013, a 29% do PIB. Os principais devedores têm índices bem menores, pela ordem São Paulo (12%), Rio de Janeiro (16%), Minas Gerais (17%) e Rio Grande do Sul (17%). Fica claro que mais da metade dos estados tem dívida equivalente a menos de 6% do PIB, uma situação confortável.

O perfil do endividamento dos estados tem mudado de forma lenta, mas consistente. Enquanto a dívida junto à União em relação ao PIB caiu em todo o período (2001–2011), a dívida junto aos demais credores passou a subir a partir de 2007. Embora a participação desse passivo no total ainda seja pequena — 10% ao final de 2011 —, há uma tendência de buscar empréstimos em condições mais vantajosas nos bancos dentro e fora do país (leia mais na pág. 37). “Isso teria que ocorrer ao longo do tempo, pois a União não concede novos empréstimos aos estados e, à medida que os já concedidos são amortizados, surge espaço para financiamentos junto a outros credores. Mas é preciso cuidar para que a transição seja feita gradualmente”, recomendou Pellegrini.

Quando se analisam as dívidas junto à União, outra tendência importante deve ser considerada. Em termos reais, enquanto os valores renegociados em 1997 aumentaram 10,13%, os demais débitos dos estados junto ao Tesouro caíram 68,86%. Em consequência, o perfil da dívida mostra uma participação cada vez maior dos montantes renegociados há 15 anos no global do endividamento, passando de 72,8% para 90,8%, na comparação entre 2001 e 2011.

Culpa dos juros

“Tanto a dívida junto à União como a dívida junto aos demais credores subiram no período considerado. Há, porém, uma importante diferença entre elas. O segundo

Petróleo garante investimentos

Campos dos Goytacazes é o maior município do Rio de Janeiro em extensão territorial e o maior produtor de petróleo do Brasil. Em 2012, a cidade recebeu R\$ 1,3 bilhão de royalties mais participações especiais, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional. A receita total de Campos foi de R\$ 2,4 bilhões. Ou seja, mais da metade dos recursos provém da atividade petrolífera.

O balanço patrimonial de Campos mostra que, nesse mesmo ano, foram pagos R\$ 38,3 milhões de serviço da dívida interna. Apenas 1,6% da receita total, o mesmo que em 2011 e abaixo de outras grandes cidades do interior, como Campinas.

Em 2011, Campos foi classificada, segundo o relatório *Multi Cidades*, da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), como o 14º município brasileiro com maior receita total. A receita per capita foi de R\$ 4.332,55, bem à frente, por exemplo, das maiores capitais brasileiras, São Paulo (R\$ 2.730,30) e Rio de Janeiro (R\$ 2.499,48).

A injeção de recursos provindos do petróleo também se reflete nos índices de investimento do município. Em comparação com cidades de população semelhante (463,7 mil habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE), Campos apresentou, em 2011, o melhor montante de recursos

Participações especiais são repasses trimestrais feitos pela União sobre o lucro dos campos de petróleo com alta produção.

investidos per capita, de R\$ 875,43. Em seguida, vem a capital capixaba, Vitória, com R\$ 719,25.

Campos também aplicou mais que o mínimo constitucional em educação, 25% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais. Em 2011, os maiores percentuais ficaram

com São João de Meriti (RJ), 35,9%; Campos dos Goytacazes, 35,7%; e Carapicuíba (SP), 33,1%. Também na área de saúde o investimento foi maior que o previsto em lei, 15% de impostos e transferências constitucionais. Campos ficou entre os dez municípios que destinaram mais de 30% para a área. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,752. O IDH do Brasil é 0,730. A escala do índice vai de zero a um. Quanto mais próximo de um, mais elevado o desenvolvimento.

Os campeões de gastos com juros e amortizações em 2011

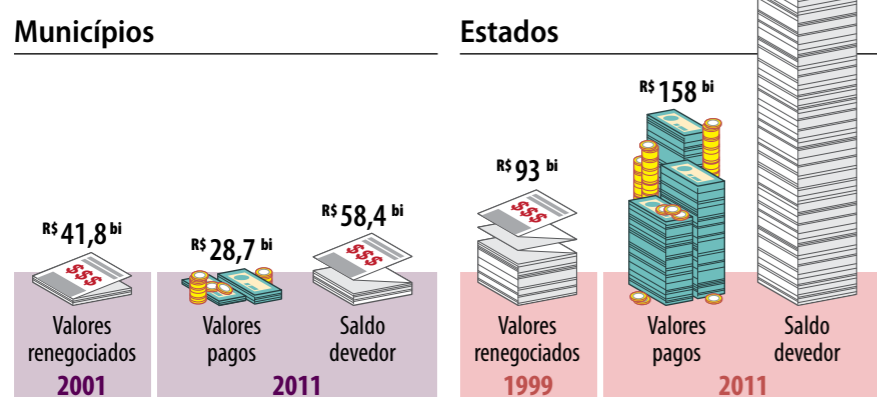
A receita das duas principais capitais brasileiras está fortemente comprometida com despesas relativas à dívida interna e externa. No Brasil, a média foi de 2,3%

| Posição | UF | Município | Juros e amortizações em R\$ | Participação na receita corrente |
|---------|----|-----------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| 1º | SP | São Paulo | 3,5 bilhões | 11,7% |
| 2º | RJ | Rio de Janeiro | 1,7 bilhão | 11,5% |
| 3º | MG | Belo Horizonte | 322 milhões | 5,7% |
| 4º | BA | Salvador | 197 milhões | 5,7% |
| 5º | SP | Campinas | 147,6 milhões | 5,5% |
| 6º | RS | Porto Alegre | 99 milhões | 2,7% |
| 7º | SP | São Bernardo do Campo | 77,9 milhões | 3,3% |
| 8º | PE | Recife | 72,7 milhões | 2,7% |
| 9º | RJ | Nova Iguaçu | 71,9 milhões | 9,4% |
| 10º | SP | Guarulhos | 70 milhões | 2,9% |

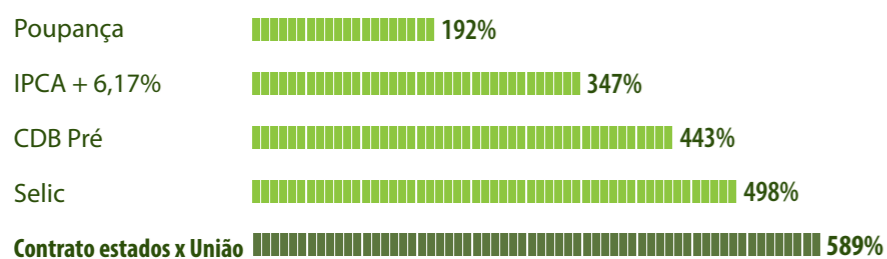
Fonte: FNP

Bola de neve não para de crescer

Estados já pagaram R\$ 158 bilhões e ainda devem quatro vezes o valor inicialmente renegociado. Municípios vivem situação semelhante



Rendimentos dos contratos superam as aplicações financeiras (1999–2011)



Fontes: TCU e apresentações de Maria Lucia Fattorelli (Auditoria Cidadã da Dívida) e João Pedro Casarotto (Febrafite)

componente da dívida subiu predominantemente por conta de novos empréstimos. Já o acréscimo da dívida junto à União não subiu por conta de novos empréstimos, tendo, na verdade, ocorrido amortização, embutida no valor negativo de R\$ 135,9 bilhões do superávit primário. Ocorre que os juros apropriados à dívida junto à União chegaram a R\$ 220 bilhões, bem acima do superávit primário”, completa o estudo do doutor em Economia.

O economista Roberto Piscitelli, que participou dos debates na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), explicou: “Com o limite mensal para o pagamento das

prestações, o que ocorreu foi que se avolumaram essas diferenças ao longo dos anos, inclusive com juros sobre juros. Porque a parcela que não é paga mensalmente se incorpora ao saldo devedor, que, por sua vez, vai sofrendo incidência na capitalização composta”.

“A Lei 9.496 estabeleceu o mesmo programa para os estados que tinham o mesmo problema e os colocava em plena situação de igualdade. Portanto, não havia como fazer contratos já que alguns estados tiveram a receita comprometida em 11% e outros em 15%. Não haveria por que cobrar de uns estados 6% e de outros, 7,5%. Ferimos

violentamente dois princípios constitucionais: o da igualdade e o da impessoalidade”, acrescentou João Pedro Casarotto, da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite).

Para a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli, grande parte da responsabilidade pelo perfil assumido pela dívida pública dos entes federados deve ser atribuída às “diversas ilegalidades” no processo de renegociação, em especial “o desrespeito ao federalismo, principalmente pelo ônus excessivo que provocou dano às finanças dos estados e municípios”.

Refinanciados débitos com a Previdência

A presidente Dilma Rousseff sancionou, em 15 de maio, a Lei 12.810/2013, que permite o refinanciamento em 20 anos das dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com a Previdência Social contraídas até 28 de fevereiro de 2013. Os governos locais poderão pagar em 240 parcelas a serem retidas no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou em parcelas equivalentes a 1% da média mensal da receita corrente líquida do ente federado.

Os débitos parcelados terão redução de 100% das multas e de 50% dos juros devidos pelo pagamento atrasado. O Projeto de Lei de Conversão 4/2013, derivado da Medida Provisória 589/2012, que estipula as regras do refinanciamento, foi aprovado pelo Plenário do Senado em 18 de abril. A matéria teve como relator o senador Romero Jucá (PMDB-RR).

Na exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional, em outubro passado, o ministro da Fazenda, Guido Mantega,

lembrou que somente os municípios tinham R\$ 11,3 bilhões em débitos não parcelados e outros R\$ 22,3 bilhões em débitos parcelados, sem considerar os eventuais valores não repassados pelas prefeituras desde 2010. Menos de 13% dos municípios não têm dívidas com a Previdência e, como destacou Mantega, apenas 25 municípios (0,45%) respondem por 16,67% (R\$ 5,6 bilhões) de todos os débitos tributários.

Justamente para evitar o acúmulo de novas dívidas, referentes às futuras contribuições sociais que não sejam pagas no vencimento, a lei inclui regra que permite a retenção de recursos do FPE ou FPM para quitar, primeiramente, as contribuições correntes não pagas. Somente depois, o dinheiro dos fundos poderá ser usado para pagar as prestações do parcelamento criado.

“É uma repactuação compatível com a condição financeira dos municípios para arcarem com esse parcelamento, pagarem suas dívidas e ficarem adimplentes com o sistema previdenciário”, explicou Jucá. Ele elogiou o método de “ação rápida” para que estados e municípios se tornem adimplentes: no momento em que a prefeitura ou o estado pedir parcelamento, passará a pagar 0,5% da receita corrente líquida até que a Receita Federal consolide o débito. A Fazenda Nacional deverá emitir certidão com efeito negativo para regularizar a situação dos municípios que não podem receber novos recursos devido às dívidas.

O texto aprovado prevê as

Para o relator, Romero Jucá, o parcelamento é compatível com a realidade dos municípios



O senador Ataídes Oliveira disse que as dívidas com a seguridade colocam em risco a previdência dos municípios

mesmas regras de parcelamento para as dívidas relativas ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), como prazo de adesão, limite de parcelas vencidas e redução de multas e juros. A regulamentação ficará a cargo da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Crise financeira

As dívidas com a seguridade social colocam em risco a saúde financeira dos mais de mil regimes próprios de Previdência Social (RPPSs) criados nos estados e municípios, alertou Ataídes Oliveira (PSDB-TO). Esses regimes somam patrimônio superior a R\$ 120 bilhões, com 10 milhões de servidores públicos segurados. Segundo o Ministério da Previdência, citado por Ataídes em Plenário, há atualmente 339 RPPSs em processo de extinção.

Novas atribuições sobrecarregam cidades

Importantes transformações nas relações entre União, estados e municípios foram feitas pela Constituição de 1988, que introduziu a descentralização e a municipalização das políticas sociais. O papel das prefeituras cresceu e serviços como ensino e atendimento médico passaram para as mãos das cidades, trazendo complicações financeiras para todas, em especial para as menores.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) afirmam que as atribuições municipais não são proporcionais aos recursos que as prefeituras recebem. Novas exigências legais oneram os municípios, mas não preveem os recursos necessários.

“Os serviços foram transferidos para os municípios, mas

o orçamento não foi municipalizado. Há concentração do dinheiro nas mãos da União e nos estados”, disse Eduardo Tadeu Pereira, presidente da ABM e ex-prefeito de Várzea Paulista (SP).

Pior é a implementação indiscriminada de obrigações que vão além da capacidade das administrações locais, na visão de Paulo Ziulkoski, presidente da CNM. “O Congresso e o governo federal criam leis inexecutáveis. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que não se pode criar despesas sem indicar a fonte de recursos, mas é justamente isso que se faz com os municípios.” Citou como exemplos o piso nacional dos professores e a exigência de um terço da carga semanal de trabalho fora de sala de aula. Só para atender essa segunda determinação aprovada pelo



União transferiu serviços para os municípios, mas não o dinheiro, reclama o ex-prefeito Eduardo Pereira

Fertilidade do agronegócio

Sorriso, em Mato Grosso, é uma cidade pequena. Tem apenas 66,5 mil habitantes. Mas, em 2010, apresentou o maior PIB agropecuário do Brasil, R\$ 791,2 milhões, de acordo com o IBGE. O PIB total, incluindo indústria e serviços, foi de R\$ 2 bilhões.

A cidade é responsável por cerca de 40% da área plantada de soja no estado. Também são fortes os cultivos de milho e algodão. A região começa agora a investir nas plantações de arroz, feijão, sorgo e coco.

Em termos de PIB per capita, R\$ 31 mil, Sorriso está à frente da capital, Cuiabá (R\$ 20 mil), e ao lado de cidades como Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre e

Guarulhos. Medida pelo Índice de Gini, a desigualdade de renda entre ricos e pobres (0,43) é semelhante a das grandes cidades brasileiras e abaixo da média nacional (0,53). Os Estados Unidos apresentam índice em torno de 0,40. O IDH de Sorriso é 0,824.

A receita total do município em 2011 foi de R\$ 169,4 milhões. O serviço da dívida ficou em R\$ 616 mil, apenas 0,36% da receita, bem abaixo da média nacional.

Índice de Gini mede a diferença de renda entre mais pobres e mais ricos. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade.



A pequena Sorriso possui PIB per capita maior que o de Cuiabá. A região é responsável por 40% da soja do estado



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Paulo Ziulkoski, da CNM, reclama que Congresso e governo federal desrespeitam a Lei de Responsabilidade Fiscal



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

municípios com até 10 mil habitantes, metade do total, que gastam proporcionalmente mais para garantir uma série de serviços que não são executados pelos estados e pela União (veja infográfico na pág. 24).

O mais comum, nos pequenos municípios (dois terços deles têm menos de 20 mil habitantes), é que o posto dos Correios funcione dentro do prédio da prefeitura, ou em prédio por ela alugado, com servidores municipais. O mesmo vale para a junta de alistamento militar. O programa federal Saúde da Família é apenas parcialmente pago pela União. O município participa do custeio dos salários e arca com o custo do veículo usado pela equipe. A prefeitura também custeia o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Com base em estudo da ATM, a Associação Brasileira de Municípios defende uma mudança na LRF, no sentido de que as prefeituras somente poderão assumir serviços, ações e programas dos estados

Congresso, seria necessária a contratação de mais 330 mil professores de ensino fundamental.

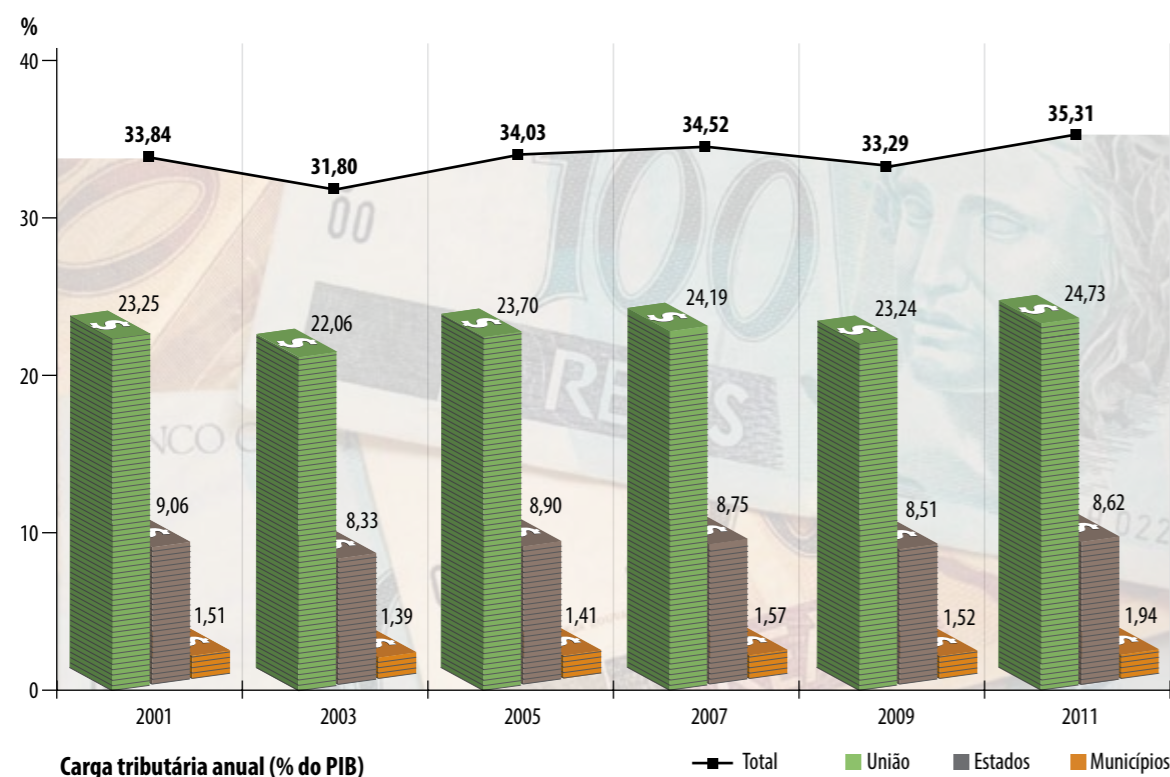
Conta salgada

A conta é alta, conforme estudo do economista e geógrafo François Bremaeker,

da Associação Transparência Municipal (ATM). Em 2011, os municípios gastaram mais de R\$ 19 bilhões para oferecer serviços à população que, por lei, deveriam ser custeados pela União e pelos estados. Os maiores prejudicados são os

Com atribuições crescentes, municípios seguem com baixa arrecadação

União fica com cerca de dois terços do total da carga tributária nacional, que em 2011 foi de 35,31% do PIB



Fonte: Receita Federal

As fontes de receitas dos municípios

As prefeituras dispõem de várias fontes de receitas, mas, na maioria dos casos, as transferências constitucionais respondem pela maior fatia do orçamento.

Tributárias

- I. Impostos (IPTU, ITR, ITBI e ISS)
- II. Taxas (sobre serviços públicos)
- III. Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas

Contribuições

Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública.

Transferências constitucionais

O município participa da arrecadação dos seguintes tributos:

- I. Estado — 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI que o estado receber
- II. União — 50% do ITR, 22,5% do IR e 22,5% do IPI, todos por meio do FPM, repassados em cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União com base em indicadores como população

Compensação financeira (royalties)

Pela exploração de recursos naturais (petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos), de recursos hídricos e de recursos minerais, inclusive do subsolo da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

Patrimonial

Pela exploração econômica do patrimônio público do município (bens móveis e imóveis), mediante aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis.

De serviços

Com a cobrança de tarifas sobre o transporte coletivo, mercados, feiras, matadouros, cemitérios etc.

Outras receitas

Decorrentes de multas e outras penalidades administrativas (códigos de posturas, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa).

e da União se firmarem convênios, prevendo a respectiva fonte de receita, e contar com o financiamento de pelo menos 80% dos custos. Para Bremaeker, “isso corresponderia, na prática, a uma minirreforma tributária em favor dos municípios, vez que lhes renderia pelo menos R\$ 19,4 bilhões em valores de 2011”.

Sem autonomia

Nos Estados Unidos e na União Europeia, em geral, os municípios têm garantido que pelo menos um terço do total dos tributos arrecadados fique em seus cofres. Lá também prevalece a regra de que os governos centrais e provinciais devem fazer repasses para algumas ações ou obras estratégicas, como é o caso do Brasil. Porém, aqui no país, dois estudos de diferentes fontes comprovam que, na média, a parcela dos tributos administrada pelos municípios não passa de 20% (veja infográfico na pág. 22).

Segundo a ATM, em 2011, dois em cada três reais que

entraram nos cofres das prefeituras provinham de transferências da União e dos estados. Já o Índice de Gestão Fiscal criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) indica que 83% dos municípios geraram menos de 20% da receita total.

Agrava o problema o fato de que, por causa de uma série de desonerações fiscais decididas pelo governo federal para incentivar a atividade econômica, os municípios, este ano, deixarão de receber R\$ 2,23 bilhões do FPM e outros R\$ 830 milhões da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide). O mês de abril fechou com transferências constitucionais 19% menores do que o distribuído em abril de 2012, em termos reais (leia mais na pág. 33). O fenômeno vai na contramão de tendência recente. Os números da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que, em relação a 2010, os municípios conseguiram ampliar as receitas em 15,49% em 2011, um aumento

As **transferências** são parcelas das receitas federais arrecadadas pela União repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O rateio é mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais. Cabe ao Tesouro Nacional efetuar essas transferências previstas na Constituição, entre as quais destacam-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). É função do Tribunal de Contas da União calcular e fixar os coeficientes de participação de cada ente federado e fiscalizar a entrega e aplicação dos recursos. A fixação dos coeficientes é feita com base nas populações dos municípios — informadas pelo IBGE ao TCU até o dia 31 de outubro de cada exercício — e na renda per capita de cada estado, também conforme o IBGE. Em 2012, os valores totais repassados foram os seguintes: FPE, R\$ 49,6 bilhões; e FPM, R\$ 41,9 bilhões.

nominal de R\$ 369,3 bilhões.

“O governo central tem grande capacidade de impor restrições, tanto do ponto de

vista de formulação e desenho das políticas públicas, como da perspectiva da imposição de perdas fiscais aos governadores. Os governos estaduais não têm tanto poder assim, já que a Federação pode interferir em qualquer nível de política”, escreveu Marta Arretche, doutora em Ciências Sociais e

mestre em Ciências Políticas, no livro *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*.

A situação financeira vem melhorando, apesar de tudo. Conforme as pesquisas de Bremaeker, em 1995, primeiro ano após a implantação do Plano Real, 82,2% dos municípios gastavam mais do que

arrecadavam — certamente ainda em parte vítimas do descontrole financeiro causado pela altíssima inflação dos anos anteriores. Desde então, em especial a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a situação foi melhorando e hoje menos de 1,5% das prefeituras apresenta déficit corrente.

Muito além do que prevê a Constituição

Estudo mostra que prefeituras desempenham e pagam por serviços, programas e tarefas de responsabilidade da União e dos estados

Algumas tarefas executadas ou parcialmente financiadas pelas prefeituras:

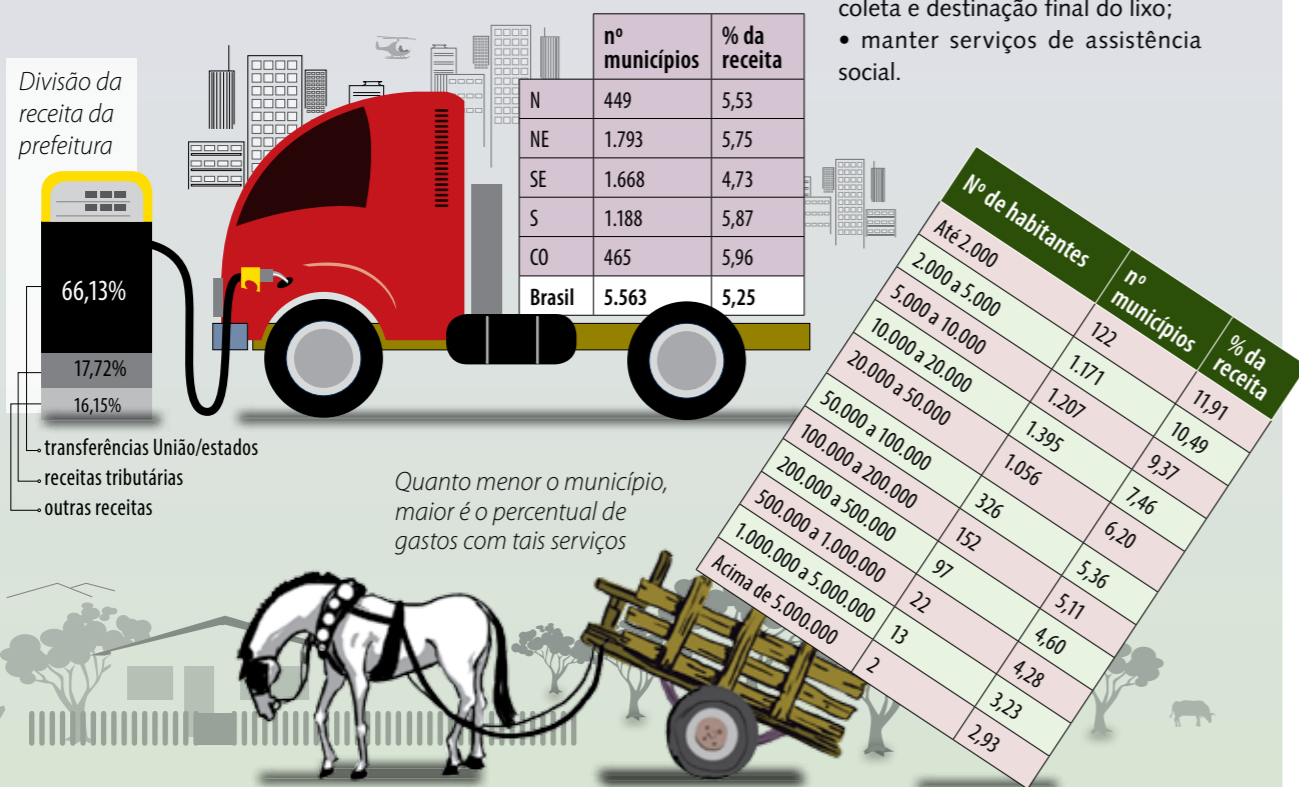
- preparar e fornecer a merenda escolar, ceder professores e pessoal de apoio, distribuir material e livros didáticos, manter bibliotecas e programas de alfabetização de adultos;
- ceder pessoal e material para

- os serviços de saúde, inclusive de campanhas de vacinação, além de manter o hemocentro estadual;
- proteger o meio ambiente e combater a poluição, preservar as florestas, a fauna e a flora;
- promover programas de construção de moradias;
- promover programas de saneamento básico;

- construir e conservar vias urbanas e rurais, pontes e viadutos, prédios e espaços públicos;
- manter creches, orfanatos e albergues;
- prestar assistência e orientação judiciária gratuita;
- manter e fiscalizar mercados, feiras livres e matadouros; operar cemitérios e serviços funerários;
- operar e (ou) fiscalizar os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e de águas pluviais;
- executar a limpeza pública e a coleta e destinação final do lixo;
- manter serviços de assistência social.

Gastos com outros entes federados

Região mais rica tem o menor índice de gastos sobre a receita municipal



Fonte: ATM

União aumenta os gastos correntes

O resultado primário das contas públicas — reserva que os governos devem fazer para pagar os juros das dívidas — caiu 1,73% entre abril de 2012 e março de 2013, em relação aos 12 meses anteriores, de acordo com o Banco Central. Em março passado, apesar de positivo em R\$ 3,5 bilhões (1,99% do PIB), o resultado primário foi o pior dos últimos três anos (veja infográfico abaixo). Estados e municípios garantiram a maior parte, economizando R\$ 2,14 bilhões, quase o dobro do que a União e as estatais combinadas. A redução é fator complicador na possível renegociação dos contratos da dívida, já que a situação fiscal da União tem impacto direto na economia dos estados e municípios.

O fato de os entes federados estarem participando com a maior fatia do chamado superávit primário contradiz o que prevê decreto de programação orçamentária e financeira de 2013, que obedece às Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF) e de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ali, fala-se que neste ano a União deve contribuir com o equivalente a 2,15% do PIB, cabendo aos estados e municípios bem menos, 0,95%.

A expectativa das Secretarias do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal é de que a dívida líquida (principal critério para avaliar a capacidade de pagamento dos países) em relação ao PIB deverá cair. As projeções são de que o total dos débitos públicos menos os créditos a receber ficará neste ano em 33,4% do PIB, caindo para 30,9% em 2014 e em 28,4% em 2015. O Banco Central anunciou, no entanto, que a dívida líquida em março alcançou os 35,5%. Especialistas apontam que a previsão de queda da dívida líquida se deve muito mais ao crescimento do próprio PIB do que à amortização dos débitos.

Metas descumpridas

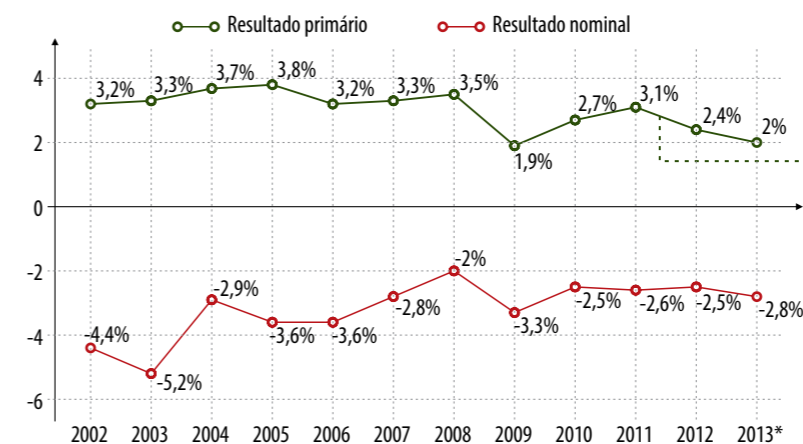
O Ministério da Fazenda, porém, anunciou em maio que projeta um superávit da União de apenas 1,8% do PIB. Deve ainda enviar ao Congresso proposta de mudança da LDO para desobrigar a União a garantir o superávit primário previsto para estados e municípios neste e no próximo ano. Até 2012, se os estados não cumprissem a meta, a União teria de compensar a diferença com um aperto adicional nas próprias contas.

Na prática, isso significa que a União não pretende reduzir os gastos e deve recorrer novamente a um dispositivo da LDO pelo qual o Tesouro pode abater da meta de todo o setor público até R\$ 45,2 bilhões investidos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros R\$ 20 bilhões em desonerações de impostos previstas para 2013 (leia mais na pág. 33). Caso isso ocorra, o superávit primário do setor público poderia cair para cerca de 0,9% do PIB.

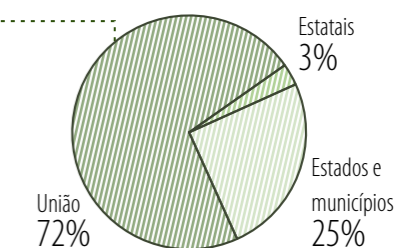
Em 2012, para cumprir a meta de superávit primário, além de abater R\$ 39,3 bilhões investidos no PAC e de incorporar antecipadamente às receitas R\$ 7 bilhões em dividendos que receberia da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao longo dos próximos anos, o governo federal “sacou” R\$ 12,4 bilhões do Fundo Soberano do Brasil (FSB) — criado em 2008 para justamente aumentar o superávit destinado a pagar dívidas. Restaram no fundo R\$ 2,85 bilhões. “Todo mundo está vendo que o governo está se embrenhando nessa contabilidade

Desde 2011, esforço fiscal da Federação vem caindo e superávit atinge 2%

Resultado primário exclui pagamento com juros da dívida. O nominal, que inclui, apresenta resultado negativo



Participação no resultado primário (2011)



Fonte: Banco Central

*Acumulado em 12 meses até março de 2013.

criativa e tenta mais uma maquiagem dos gastos públicos”, disse, em Plenário, o líder do PSDB, senador Aloysio Nunes Ferreira (SP).

Em maio, o governo federal editou ainda a Medida Provisória 615/2013, que lhe permite emitir e vender títulos públicos relativos aos créditos que a União tem a receber da usina de Itaipu até 2023, aumentando agora o dinheiro em caixa da União. Com a permissão, o Tesouro poderá emitir até R\$ 15 bilhões em títulos públicos sem aumentar a dívida porque esses créditos, em 2023, quitariam todos os títulos. O texto da MP afirma que o dinheiro será usado para abater a dívida pública.

Segundo os dois maiores partidos de oposição, PSDB e DEM, a venda dos títulos é mais um “artifício para burlar o superávit primário”. “É uma irresponsabilidade fiscal escancarada. É uma hipoteca sobre a arrecadação dos dois próximos mandatos e parte do terceiro mandato”, acusou Alvaro Dias (PSDB-PR).

Os subsídios de dois programas do governo também não estão contabilizados no Orçamento da União, segundo o economista Mansueto Almeida, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O Programa de Sustentação

do Investimento (PSI) — que financia a compra, a produção e a exportação de equipamentos pelo BNDES — e o Minha Casa, Minha Vida cobram juros bem menores do que os de mercado. A diferença, de R\$ 20 bilhões, fica na conta do Tesouro Nacional.

O próprio relatório do TCU, que aprovou com ressalvas as contas da União de 2012, afirma que, nos últimos anos, “mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas” vêm dificultando o acompanhamento e a fiscalização do superávit primário, “um verdadeiro desafio” para o tribunal. “Supostos ganhos” decorrentes dessa prática, adverte o relatório, “podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador”.

Investimento pequeno

Quando se fala em gasto público, no entanto, o volume das dívidas e os gastos em si não podem ser os únicos referenciais para análise. O economista Raul Velloso, em participação na CPI da Dívida Pública da Câmara, em 2010, argumentou que “a dívida pode ser tanto maior quanto menor puder ser a taxa de juros. Quando se tem uma dívida alta, mas uma taxa de juros muito baixa, pode-se



Para Alvaro Dias, a conta da venda de títulos públicos será paga pelos três próximos governos

administrar a dívida com muito mais facilidade, com menor superávit, mesmo crescendo pouco”.

Murilo Portugal, à época vice-diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) e hoje presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), afirmou à CPI que a solução das carências sociais do país não depende apenas de gastar mais, mas, principalmente, de gastar melhor em todos os setores.

“Na verdade, o que importa para a população são a quantidade e a qualidade dos serviços públicos que são oferecidos pelo Estado. Os aumentos de gastos deveriam ser decididos com base no cumprimento de metas de redução do custo unitário, de aumento do volume e de melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. É preciso aumentar a produtividade, para que se poupe dinheiro para usar nessas áreas”, esclarece o economista.

No caso brasileiro, 95,6% das despesas são gastos correntes e transferências, enquanto apenas 4,4% destinam-se a investimentos (veja o infográfico ao lado), o que é grave, na opinião do especialista. Segundo o Banco Mundial, o país investe menos (20%) em percentual do PIB do que países como China (48%) e Índia (35%).

Estados e municípios também vêm gastando mais

Assim como a União, estados e municípios também mostram apetite para maiores gastos e menor economia. Comparando o primeiro trimestre de 2012 com o de 2013, o superávit dos governos estaduais e prefeituras diminuiu, saindo de R\$ 13,2 bilhões para os R\$ 10,6 bilhões deste ano. A piora no desempenho fiscal dos entes federados decorre, inclusive, do aumento dos gastos com juros, tendo em vista o maior endividamento de estados e municípios com bancos nacionais e instituições no exterior (leia mais na pág. 37). No primeiro trimestre de 2012, os gastos estaduais com juros totalizaram R\$ 8,14 bilhões, contra R\$ 13,8 bilhões no mesmo período deste ano.

Em 2012, de acordo com o Banco Central, estados e municípios tiveram um superávit primário de 0,49% do PIB, o pior resultado desde 1999, último ano antes da entrada em vigor da Lei

de Responsabilidade Fiscal. Projeções otimistas apontam para superávit de 0,6% neste ano. Se isso vier a ocorrer, o resultado primário de todo o setor público poderá ser de 1,5% do PIB (0,9% do governo federal), bem longe dos 3,1% do PIB definidos na LRF.

Anos ruins

O resultado primário global dos estados tem piorado nos últimos anos. Muitos não têm conseguido investir, pagar os funcionários e fazer o custeio das atividades usando apenas os recursos que arrecadam e, assim, acabam ficando no vermelho. Foi o que aconteceu em 2012 com o Distrito Federal e sete estados — Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Acre, Amapá e Roraima. No ano anterior, os únicos deficitários haviam sido Pernambuco e Sergipe.

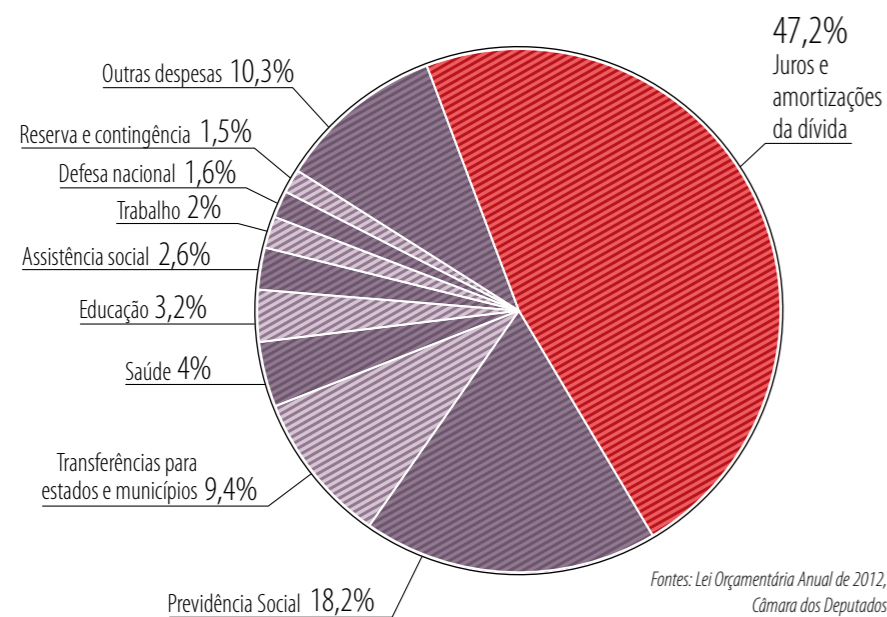
Os estados mais ricos enfrentam a mesma situação. O Rio de

Janeiro despencou de um superávit de R\$ 2,6 bilhões para um déficit de R\$ 900 milhões entre os dois mesmos anos. O Rio Grande do Sul, embora em melhor situação, viu o superávit minguar de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 800 milhões. Minas Gerais, ao contrário, conseguiu superávit de R\$ 2,75 bilhões em 2011 e, em 2012, havia economizado R\$ 3 bilhões.

Para a Secretaria de Orçamento Federal, “não é mais possível projetar o resultado fiscal de estados e municípios, que até agora estava estimado em 0,95% do PIB”. Embora as metas estejam na LDO, o governo federal, diante da demora na recuperação da economia como um todo, decidiu que, se avaliar que é importante para o país estimular os entes federados a fazer mais investimentos, isso será feito por meio de autorizações do Ministério da Fazenda para que estados e municípios se endividem ainda mais.

Juros levam quase metade do Orçamento da União

Especialistas advertem ainda que altos gastos com custeio impedem investimentos



PEDRO KIRILOS/RIOTUR

Em dois anos, o Rio de Janeiro viu o superávit do estado se converter em um déficit de R\$ 900 milhões



Palácio da Liberdade, sede do governo mineiro: estado fez esforço fiscal e alcançou superávit de R\$ 3 bilhões no ano passado



PORTAL DA COPA/ME

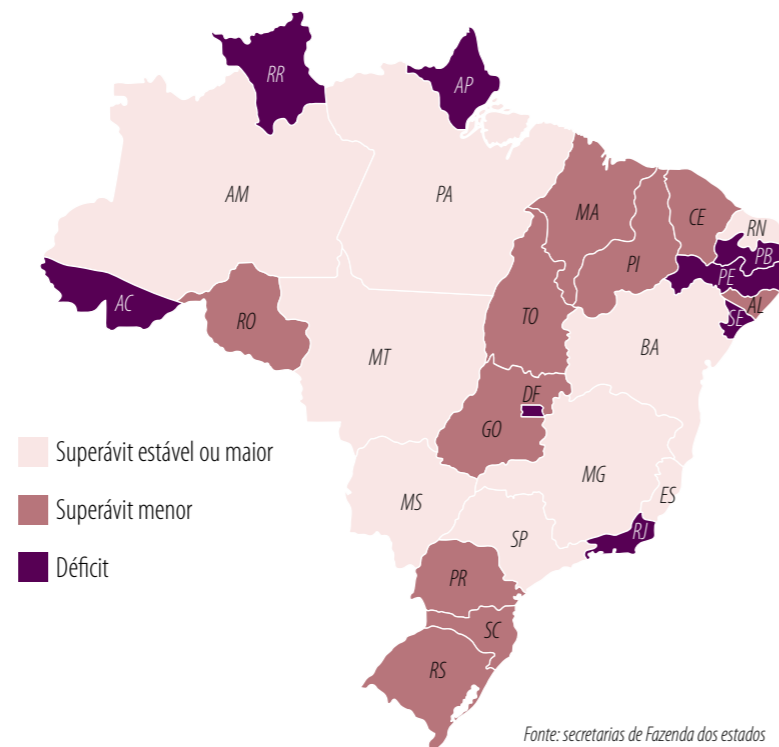
Na avaliação do governo, não faz sentido autorizar a contratação de empréstimos para fazer investimentos e, ao mesmo tempo, compensar o descumprimento das metas decorrente desses investimentos pelos estados e municípios. Essas medidas compõem a chamada política fiscal anticíclica — adotada pelo governo para combater os efeitos da crise econômica mundial.

A aposta do governo é que, com a recuperação da economia — e o consequente aumento da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) —, os estados tenham resultados melhores

A política fiscal anticíclica é um conjunto de ações governamentais tomadas para tentar minimizar os efeitos de um ciclo econômico, característica inerente ao modelo capitalista. No ciclo de expansão, os governos devem fazer reservas. Nas recessões, recomenda-se reduzir impostos e investir para estimular a retomada do crescimento.

Gastos em alta e receita em queda já fazem estragos

Vários estados têm queda no resultado primário entre 2011 e 2012



Fonte: secretarias de Fazenda dos estados

(no primeiro bimestre do ano, o ICMS cresceu 7% em relação ao mesmo período de 2013). Enquanto isso não acontece, o aumento nos gastos públicos pressiona a inflação, que passou o teto da meta de 6,5% em março, o que levou o Banco

Central a aumentar os juros de 7,25% para 7,5% ao ano. Isso pode levar ao aumento dos gastos públicos (os juros corrigem a dívida), retroalimentando o círculo vicioso.

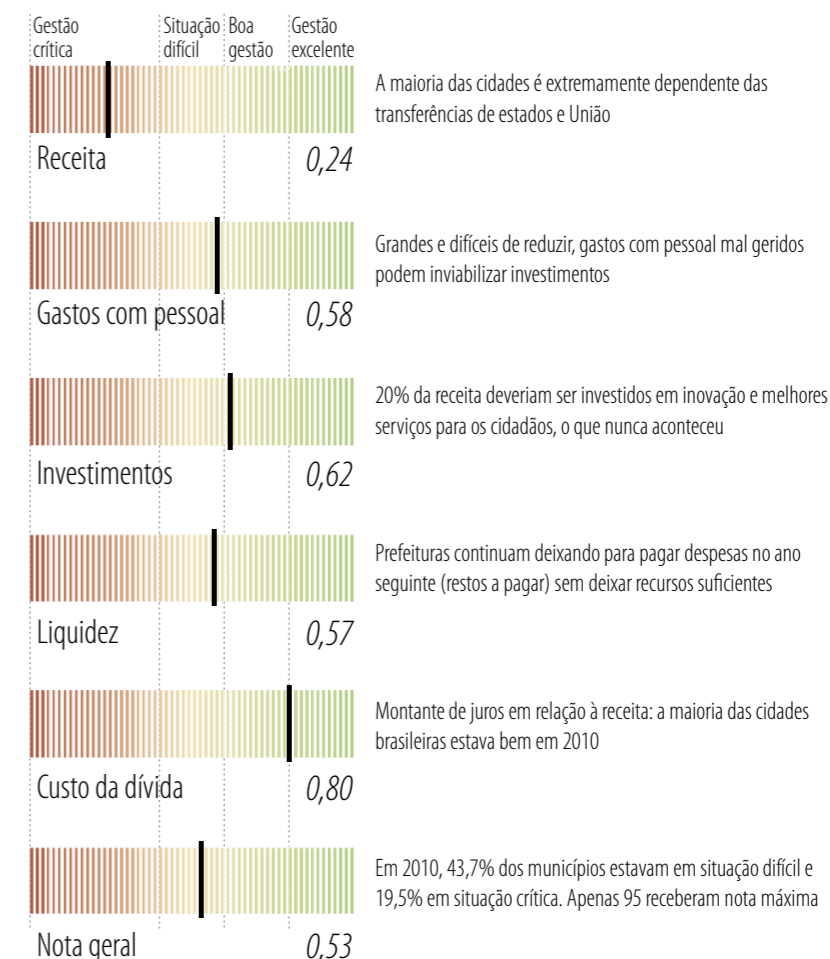
Gestão fiscal

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) fez ampla pesquisa nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional para tentar avaliar como os municípios brasileiros gerenciam os recursos. Na primeira edição, o Índice Firjan de Gestão Fiscal pesquisou 5.266 cidades, onde vivem 96% da população brasileira. Dez dos 26 estados têm pelo menos 70% dos municípios em situação fiscal difícil ou crítica, encabeçados por Alagoas (95%) e Paraíba (94%), os casos mais agudos.

Na outra ponta, a da excelência fiscal, estão os municípios do Rio Grande do Sul (75%), Santa Catarina (70,4%) e Rio de Janeiro (70%). Ainda segundo a Firjan, o município goiano de Santa Isabel tem a prefeitura com a melhor gestão fiscal do país.

Cidades não vão bem em gestão fiscal

A maioria dos municípios, 83%, não conseguiu gerar 20% da própria receita em 2010, mesmo tendo sido um ano excepcional



A maioria das cidades é extremamente dependente das transferências de estados e União

Grandes e difíceis de reduzir, gastos com pessoal mal geridos podem inviabilizar investimentos

20% da receita deveriam ser investidos em inovação e melhores serviços para os cidadãos, o que nunca aconteceu

Prefeituras continuam deixando para pagar despesas no ano seguinte (restos a pagar) sem deixar recursos suficientes

Montante de juros em relação à receita: a maioria das cidades brasileiras estava bem em 2010

Em 2010, 43,7% dos municípios estavam em situação difícil e 19,5% em situação crítica. Apenas 95 receberam nota máxima

Fonte: Firjan, 2010

Comércio e ensino universitário estimulam o agreste

Campina Grande é o segundo maior centro econômico da Paraíba. A localização faz da cidade um polo distribuidor para diversas cidades do Nordeste. As atividades econômicas mais importantes no município são o comércio e a indústria de transformação. A existência de duas universidades públicas, uma federal

e outra estadual, torna a cidade referência em ensino superior na Caatinga paraibana. Possui também dois importantes polos tecnológicos, nas áreas de couro e calçados e de tecnologia da informação. O IDH de Campina Grande é 0,721.

O valor do PIB municipal passou de R\$ 3,8 bilhões em 2009 para

R\$ 4,3 bilhões em 2010. A atividade que mais contribuiu para a economia da região foi a de comércio e serviços. Em 2011, Campina Grande ficou entre as dez cidades que mais investiram no Nordeste, com R\$ 52,5 milhões, atrás apenas das capitais e de Jaboatão dos Guararapes (PE) e Camaçari (BA).

Campina Grande (PB) ficou entre as dez cidades que mais investiram no Nordeste em 2011



BRUNO COTINHO ARAUJO/WIKIPEDIA

São Paulo deve R\$ 57 bi, mas em 2030 podem ser mais de R\$ 200 bi

Entre as cidades brasileiras, o nível de endividamento de São Paulo foi considerado o mais preocupante pelos participantes da audiência promovida pela CAE. Segundo Marcos de Barros Cruz, secretário de Finanças do município, a dívida paulistana acumulou-se principalmente nos anos 90. Em dezembro de 1999, a prefeitura já devia quase duas vezes e meia a arrecadação anual.

Em 2000, sob o amparo da MP 2.185, a União pagou os débitos da prefeitura com títulos da dívida pública federal. O saldo foi refinanciado para São Paulo em 360 prestações mensais, corrigidas pelo Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI) acrescido de taxa de juros de 9% ao ano, capitalizadas mensalmente. Pelo contrato, 13% da receita líquida do município estão comprometidos com o pagamento da dívida, sendo admitidas deduções de valores

pagos pelo município por empréstimos internos e externos.

Originalmente, a correção se dava a taxas bem menores do que a prefeitura pagaria no mercado ou do que a União pagava ao mercado para rolar a dívida, caracterizando, portanto, àquela época, um subsídio da União para a cidade. Era um bom negócio para a prefeitura — entre 1997 e 2000, enquanto a Selic acumulava 84%, as taxas IGP-DI + 9% ficaram 23% mais baixas que a Selic. Mas, com a mudança do quadro econômico, os contratos se tornaram fonte de renda para o governo federal, afirma Marcos Cruz. Enquanto a Selic acumula 493% de correção nos últimos 13 anos, o IGP-DI + 9% de juros totalizaram 814%.

“Ou seja, ocorreu uma inversão completa: de um contrato onde, originalmente, havia um subsídio da União para os municípios poderem equilibrar as finanças, inverteu-se a lógica e



RAFAEL CARVALHO/AGÊNCIA SENADO

Secretário municipal de Finanças de São Paulo, Marcos de Barros Cruz acusa União de lucrar com contrato

se passou a ter um contrato em que a União tem uma margem de lucro muito grande em cima dos municípios”, argumenta. Os então R\$ 11,3 bilhões — à época equivalentes a dois terços da

dívida total de todos os municípios brasileiros — chegam hoje a R\$ 57 bilhões, mesmo com pagamentos que já somam R\$ 19,5 bilhões (veja infográfico abaixo).

Cruz ressaltou ainda que, se São Paulo houvesse decidido parar de pagar, uma das penalidades seria a mudança do índice de correção para Selic + 1%. “Financieiramente, seria muito mais interessante ter parado de pagar, ter ficado inadimplente.” Nessa hipótese, a prefeitura comprometeria hoje cerca de 8% do total das receitas com os pagamentos à União, e não quase 17%, como ocorre atualmente, afirma Marcos Cruz.

Em 2012, “seguindo todos os ritos do contrato”, os pagamentos referentes ao contrato somaram R\$ 8 bilhões, dos quais o município pagou R\$ 3 bilhões e cresceu R\$ 5 bilhões ao saldo devedor. “A título de comparação, todos os investimentos da cidade totalizaram R\$ 3,1 bilhões. Então, a prestação de R\$ 8,1 bilhões era mais que o dobro da capacidade de investimento da cidade”, compara Cruz.

Ao projetar essa situação até 2030, fim do contrato, com uma inflação de 4,5%, Marcos Cruz informa que o saldo devedor

chegará a R\$ 150 bilhões, o que deverá comprometer cerca de 20% da renda total do município por outros dez anos adicionais. Em caso de inflação de 6,5%, o saldo devedor passaria de R\$ 200 bilhões e a prefeitura comprometeria 36% da renda, o que, segundo o secretário, levaria à suspensão dos serviços básicos oferecidos à população.

TCU

Segundo Weder de Oliveira, ministro-substituto do Tribunal de Contas da União, a situação de São Paulo é “efetivamente mais complicada e complexa porque a projeção seria para a necessidade de um comprometimento da receita líquida real da ordem de 20%, muito maior do que o esforço atualmente feito [...], algo absolutamente impossível, do ponto de vista federativo, um esforço extremamente inviável”.

A auditoria do TCU registra que “a dívida pública de São Paulo decorre, basicamente, de precatórios judiciais, operações de créditos interno e externo e de parcelamento de dívidas com outros entes federados”. Segundo o tribunal, excluindo-se os precatórios judiciais, 95% do saldo da dívida

pública municipal é decorrente do contrato de refinanciamento de dívidas celebrado com a União. A parcela restante da dívida, de cerca de 5%, é composta por contratos de captação de recursos, internos e externos, além do parcelamento de dívidas com outros entes públicos.

De acordo com Oliveira, existem algumas opções para lidar com o problema de São Paulo, entre elas a realização de amortizações extraordinárias, retroativas, e a redução da taxa de juros, de acordo com o que prevê o contrato. Em dezembro de 2012, informa o ministro do TCU, a prefeitura paulistana, ainda na gestão de Gilberto Kassab, propôs algumas medidas para amenizar o problema: a reabertura do prazo para amortização extraordinária com benefício de redução dos juros desde o início do contrato, acrescida de um desconto de 20% sobre o saldo da dívida recalculado (IGP-DI + 6%) e da permissão para captar recursos para uma amortização extraordinária sem as amarras das Resoluções 40 e 43, de 2001, do Senado (leia mais na pág. 39).

Já Marcos Cruz, secretário municipal desde o início da

Dívida pode paralisar São Paulo em 2030

Mesmo com pagamentos em dia, saldo devedor cresce exponencialmente

Nos últimos cinco anos da década de 90, a dívida paulistana mais que dobrou. O município, então, recorreu à União para pagar os credores e retomar o equilíbrio fiscal

O IGP-DI foi escolhido para corrigir o saldo devedor com a União. À época, mesmo somado aos 9% de juros, o índice era mais baixo que a taxa Selic, usada pela União para captar dinheiro no mercado

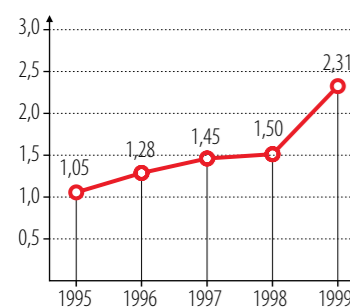
Mas o que era para ser subsídio à cidade acabou por tornar-se fonte de renda para a União: com as mudanças na economia, o IGP-DI avançou muito mais que a própria Selic

E a prefeitura, mesmo pagando as parcelas em dia e dentro dos limites estipulados, viu o saldo devedor crescer a cada ano

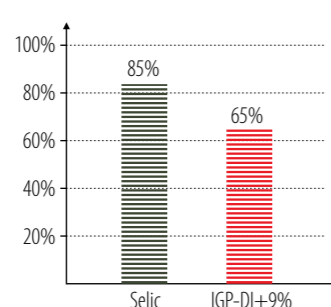
E se nada for feito, vai aumentar ainda mais. Para quitar a dívida no futuro, a cidade terá que comprometer mais de 30% da receita

Vai faltar dinheiro não só para investimentos, como já acontece, mas também para prestar serviços básicos à população do município

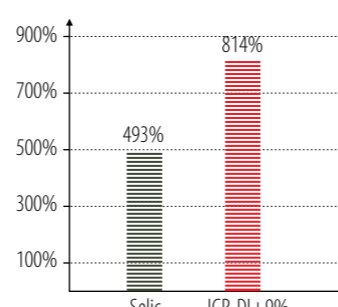
% da dívida em relação à receita



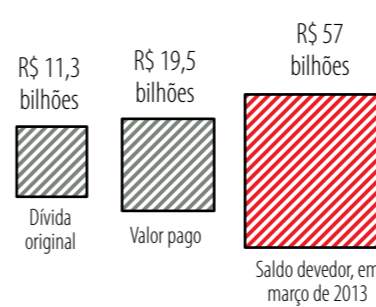
Evolução dos índices entre 1997 e 2000



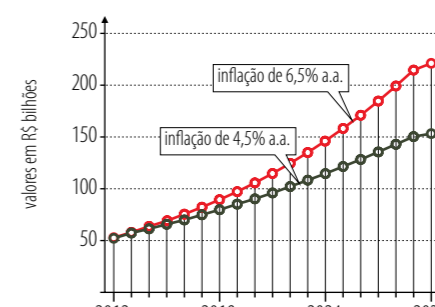
Evolução dos índices entre 1999 e 2012



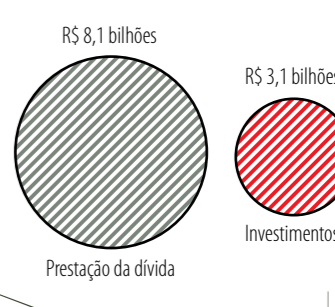
Comparativo entre débitos e amortizações



Estimativa de evolução do saldo devedor



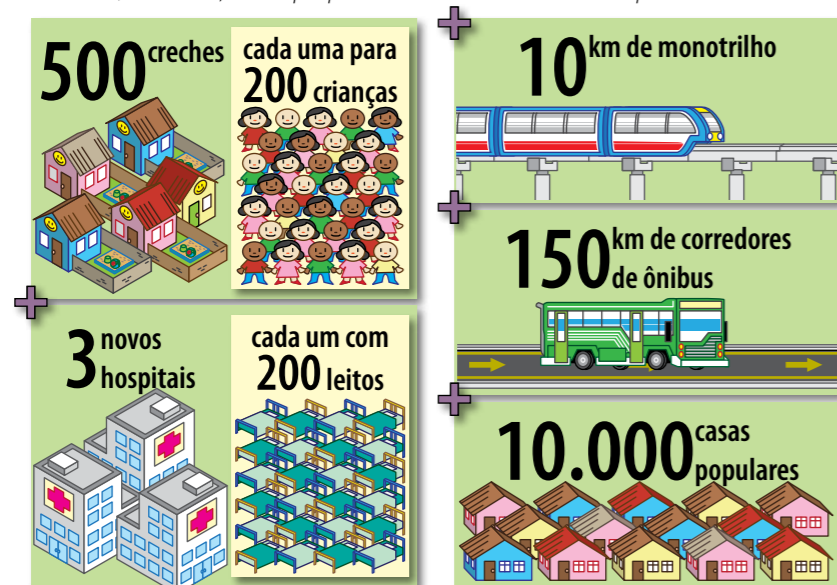
Gastos com a dívida e investimentos em 2012



Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de São Paulo

O que São Paulo pagou em 2012 daria para construir...

Foram R\$ 3 bilhões, valor que permitiria os investimentos da prefeitura



Fonte: Marcos de Barros Cruz, secretário municipal de Finanças, na exposição que fez à CAE do Senado

gestão de Fernando Haddad na prefeitura, em 2013, apresentou outra proposta, que inclui a substituição do IGP-DI + 9% pelo IPCA + 2% ou Selic (o que for menor); o recálculo dos

saldos devedores e dos resíduos dos contratos, desde o início da vigência, utilizando a taxa Selic como teto mensal de encargo; e a permissão para que os municípios façam operações

de crédito por meio de programa de ajuste fiscal a ser firmado com a União — o que, salientou Marcos Cruz, já é permitido aos estados. Além dessas medidas, o secretário de Finanças sugeriu a redução do limite de comprometimento da receita para 9% (quando o teto é atingido, o restante da parcela anual é incorporada ao saldo devedor).

Precatórios

Outra preocupação da Prefeitura de São Paulo diz respeito ao pagamento de precatórios — a maior parte gerada na década de 90 —, que hoje somam quase R\$ 20 bilhões.

“Nosso objetivo é, dentro do orçamento, da forma que for viável, pagar o máximo possível, mas sem inviabilizar as finanças municipais”, esclarece Cruz, preocupado com a repercussão de recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o pagamento dessas despesas judiciais (*leia mais na pág. 34*).

Sorocaba gasta apenas 3% da receita com dívidas

Sorocaba, localizado a cerca de 90 quilômetros da capital paulista, é um município com grande diversidade econômica. Em 2010, a cidade apresentou PIB de R\$ 16,13 bilhões, o 24º do país, segundo o IBGE. A receita total em 2012 foi de R\$ 1,7 bilhão. O município pagou R\$ 51,4 milhões de serviço da dívida interna e externa, 3% da receita

total. Com população em torno de 587 mil habitantes, ocupa a 9ª posição no Sudeste e a 17ª no país entre os municípios que mais investiram em 2011, com R\$ 391 per capita, conforme o relatório *Multi Cidades*, da Frente Nacional de Prefeitos.

O forte da economia são os setores de indústria, comércio e serviços, com 22 mil empresas instaladas. De acordo com informação da prefeitura, está em quinto lugar no ranking de desenvolvimento econômico do estado de São Paulo, exportando a produção industrial para mais de 120 países.

O eixo Sorocaba-Campinas é o segundo mais industrializado do país, conforme apontou estudo da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). Os polos

produtivos dessas duas cidades foram os grandes responsáveis pela desconcentração da indústria paulista. Entre os anos 2000 e 2010, a região metropolitana da capital viu o parque industrial diminuir de 42% para 38%. Hoje, Sorocaba e Campinas são responsáveis por um terço do PIB industrial do estado. O IDH da cidade é 0,828.

Contribui para isso um conjunto de empresas instaladas nesses municípios nas últimas décadas, identificado no estudo como “corredor asiático”: Toyota, Hyundai, Honda, Stanley, Sumitomo, LG, Samsung, Huawei, ZTE, CJ e Ajinomoto, empresas coreanas e japonesas. De acordo com um dos autores do estudo, Haroldo Torres, a proximidade com a região metropolitana, oferta de mão de obra qualificada, sistema de transportes eficiente e universidades e centros de pesquisa reconhecidos são os grandes atrativos do eixo.

Indústria em Sorocaba: cidade ocupa 5º lugar no ranking de desenvolvimento econômico de SP

Desonerações afetam municípios

União desonera, mas estados e municípios também perdem

Impacto da renúncia fiscal deságua no FPM, formado pela arrecadação de impostos

| Medidas | Montante (em R\$ bilhões) | | | <ul style="list-style-type: none"> • Massas alimentícias • Leite e derivados • Produtos hortícolas • Ovos • Frutas • Farinhas e grãos • Fórmulas infantis • Feijão • Queijo • Arroz • Carne • Peixe • Óleos alimentícios • Manteiga e margarina • Café • Artigos de higiene • Açúcar |
|--|---------------------------|-------------|-------------|---|
| | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Desoneração da folha de pagamentos | 3,8 | 16,0 | 24,7 | |
| Desoneração da cesta básica | - | 5,5 | 8,2 | |
| Redução do IPI (automóveis, caminhões, material de construção, linha branca, móveis, papel de parede etc.) | 8,5 | 11,8 | 7,1 | |
| Novas faixas de tributação do Simples e microempresa individual | 5,7 | 5,9 | 6,5 | |
| Reintegra – Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras | 3,4 | 3,4 | 2,7 | |
| Redução do IOF sobre operações de crédito para pessoa física (de 3% para 1,5%) | 2,8 | 3,6 | 3,6 | |
| Banda larga – redes | 0,5 | 1,0 | 1,0 | |
| Aumento do limite do lucro presumido | - | - | 1,0 | |
| Alíquota zero de PIS-Cofins sobre trigo e massas | 1,1 | 0,6 | - | |
| Redução para zero do prazo de apropriação dos créditos de PIS-Cofins sobre aquisição de bens de capital | 7,6 | - | - | |
| Demais | 2,2 | 10,9 | 22,0 | |
| TOTAL | 44,5 | 70,1 | 88,2 | |

Fonte: Ministério da Fazenda

Além dos débitos com a União, estados e municípios têm que lidar com as flutuações na arrecadação de impostos provocadas por medidas de desoneração fiscal feitas pelo governo federal para enfrentar crises econômicas.

São renúncias fiscais para incentivar setores específicos da economia mais atingidos pelas crises, ou os que têm maior potencial para aquecer a economia, como no caso da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e eletrodomésticos e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para o crédito a pessoa física.

Segundo François Bremaeker, economista da Associação Transparência Municipal, o montante das desonerações tributárias é de R\$ 53,2 bilhões neste ano e de R\$ 62 bilhões em 2014 (*veja infográfico ao lado*). Isso sem contar a prometida reforma do PIS e da Cofins, que o governo pretende para este ano e pode somar mais R\$ 9,8 bilhões anuais à conta.

Impacto

O problema é que as desonerações de IPI e de Imposto de Renda têm impacto direto no Fundo de Participação dos Municípios (formado por 22,5% da arrecadação desses impostos). E as renúncias sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis —

embora sendo um tributo federal —, são partilhadas entre os entes federados. Ou seja, as transferências da União aos municípios caem.

Segundo Bremaeker, as desonerações sobre o IPI e o IR (2013 e 2014) vão levar à redução de 23,5% sobre os valores a serem repassados aos municípios pelo FPM. Já a renúncia à Cide-Combustíveis implicará perda de 7,25%. Dessa forma, em 2013 o FPM repassará aos municípios R\$ 2,23 bilhões

a menos e eles ainda perderão R\$ 0,83 bilhão pela diminuição da Cide, totalizando menos R\$ 3,06 bilhões. Em 2014, os valores serão de R\$ 1,62 bilhão a menos por conta do FPM e de R\$ 0,83 bilhão por conta da Cide.

Já a Confederação Nacional de Municípios (CNM) informa que, só com as desonerações do IPI para automóveis até 31 de dezembro de 2013, o FPM será reduzido em R\$ 1 bilhão. Ao cálculo anterior da entidade — R\$ 2 bilhões em desonerações de IPI com impacto de R\$ 485 milhões no FPM —, somam-se, com a prorrogação, outros R\$ 2,2 bilhões em renúncia de IPI: menos R\$ 517 milhões para os municípios.

O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, se diz preocupado com a estratégia para aquecer a economia. “Como 2012 foi encerramento de mandato, prefeitos tiveram dificuldades para fechar as contas e deixaram pendências”, lembra Ziulkoski. “É a chamada bondade com o chapéu alheio”.



Pátio da fábrica da GM em Gravataí (RS): para aquecer economia, indústria foi beneficiada com isenção do IPI

BLOG CONTAGIROS

Precatórios e restos a pagar completam a cesta de problemas

Estados e municípios postergam, há décadas, o pagamento dos precatórios — decisões judiciais que determinam o pagamento de valores a cidadãos e empresas. Levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontou um acúmulo, até o primeiro semestre de 2012, de R\$ 94,3 bilhões em precatórios devidos por estados e municípios. O maior devedor nesse item é, de novo, São Paulo, com R\$ 51,8 bilhões em dívidas, dos quais R\$ 24,4 bilhões do estado, R\$ 26,9 bilhões das prefeituras e R\$ 475 milhões das autarquias.

O problema se tornou crítico após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em março passado, que considerou inconstitucional, por ferir o direito do credor, o pagamento parcelado dos precatórios criado pela Emenda Constitucional 62/2009 e questionado por duas ações diretas de inconstitucionalidade — uma

da Confederação Nacional da Indústria e outra da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sem o parcelamento, voltará a valer a regra anterior, pela qual os governos devem incluir no orçamento do ano seguinte, em parcela única, os precatórios reconhecidos até o dia 1º de julho. Ou seja, estados e municípios devem pagar os precatórios em até 18 meses depois de reconhecidos. Porém, quando a possibilidade de parcelar ainda não existia, os pagamentos dos precatórios nem sequer eram incluídos no orçamento sob o argumento de que não havia dinheiro.

Além de acabar com o pagamento parcelado, o STF também julgou inconstitucional a realização de leilões, nos quais o credor que oferecia maior desconto sobre o total da dívida tinha preferência para receber o precatório. Acabou ainda a obrigatoriedade da reserva de percentuais mínimos dos

orçamentos para o pagamento das dívidas. Até este ano, os municípios tinham que reservar entre 1% e 1,5% da receita estimada, e os estados, entre 1,5% e 2%.

Para os ministros, o percentual mínimo levava o poder público a destinar poucos recursos para a quitação dessas dívidas. Eles revogaram ainda a possibilidade de os governos descontarem eventuais dívidas que o credor tivesse com a administração. Dias antes, o STF já havia considerado ilegal a correção dos precatórios pela caderneta de poupança. Os ministros, porém, não estabeleceram um novo índice.

Sem dinheiro

Presidente da Frente Nacional de Prefeitos até abril de 2013, João Coser pediu uma imediata retomada da discussão sobre o pagamento de precatórios. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP) leu em Plenário o manifesto da frente: “Não será possível a quitação integral de todos os débitos com precatórios — estoque de décadas — em apenas um ano. E se faltarem recursos? Serão decretadas intervenções nos estados e municípios inadimplentes? Os interventores terão a capacidade de fazer brotar recursos nos orçamentos? Trata-se de problema de solução mais complexa que o singelo ‘pague-se’ determinado pelo Supremo, a pedido da OAB. É preciso retomar o debate de forma a definir normas objetivas, exequíveis e que interessem à União, estados, municípios e aos credores”.

Já João Pedro Casarotto, da Febrafite, afirmou aos senadores que, diante do estrangulamento das finanças de estados e municípios pelas absurdas taxas indexadoras das dívidas com a



Então presidente da Frente Nacional de Prefeitos, João Coser pediu, no Congresso, solução para precatórios

União, muitos cogitam a federalização dos precatórios, à semelhança do que foi feito em 2000.

Restos a pagar complicam

Quando um pagamento por produtos ou serviços não é efetuado pelo poder público até 31 de dezembro do ano em que foram contratados, é registrado na contabilidade do ano seguinte como “restos a pagar”. De responsabilidade da administração do ano anterior, formam outro sério entrave aos investimentos nos orçamentos municipais e estaduais. A situação toma proporções catastróficas quando as despesas deixadas para o ano seguinte são tão grandes que não há como pagá-las.

Paranaenses

Grande parte dos municípios brasileiros sofre com essa deficiência de gestão, aponta a Firjan (veja infográfico na pág. 29), com destaque para os paranaenses, cujos resultados negativos decorrem principalmente da difícil administração dos restos a pagar.

Segundo a pesquisa, enquanto, de um lado, impulsionadas pelo crescimento econômico, as receitas de transferência e tributárias desses municípios cresceram 5% e 14,5% em relação a 2009, respectivamente, de outro

lado, os gastos aumentaram 9%. Foram R\$ 1,7 bilhão a mais, dos quais R\$ 560 milhões em pessoal, R\$ 392 milhões em investimentos e R\$ 735 milhões em custeio da dívida.

Nesse cenário, não poderia ser diferente: a maioria das cidades teve dificuldades na gestão fiscal e 65,6% foram avaliadas em situação difícil ou crítica. Entre os dez piores municípios paranaenses, a falta de liquidez é o principal problema. Nove deles

terminaram 2010 com mais restos a pagar do que com recursos em caixa, ou seja, viraram aquele ano no vermelho.

Embora o problema não seja exclusivo de estados e municípios — os restos a pagar no Orçamento da União de 2013 somam R\$ 104,1 bilhões, mais de cinco vezes o valor contabilizado em 2003 —, esses entes federativos têm mais dificuldade em gerir um orçamento sempre apertado e com tantas complexidades.



Supremo decidiu que pagamento de precatórios não pode sofrer descontos, ser parcelado ou limitado

FELIPE SAMPAIO/STF



Conselheiro Mairinck (PR) está na 5.236ª posição no ranking nacional da Firjan: única cidade do Sul entre as dez piores do país em gestão fiscal

PREFEITURA DE CONSELHEIRO MAIRINCK

Há 13 anos, LRF define limites para gastos e dívidas

Nos primeiros anos do Plano Real, União, estados e municípios se viram sem a antiga fórmula de obter dinheiro para pagar os gastos: a inflação. Com os juros altíssimos dos primeiros anos do real, sem diminuir as despesas públicas, o país caminhava para um perigoso desequilíbrio fiscal.

Nesse contexto, o Congresso aprovou proposta do governo federal que estabelecia padrões para a gestão de recursos e limites aos gastos públicos, em todas as esferas de governo. A Lei Complementar 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também buscou transparência na gestão pública, obrigando os administradores a divulgar relatórios e demonstrativos dos gastos.

A LRF fixa limites para o endividamento de União, estados e municípios e obriga os governantes a definirem metas fiscais anuais e a indicarem a fonte de receita para cada despesa permanente que propuserem. A partir da LRF, prefeitos e governadores foram impedidos de criar uma despesa por prazo superior a dois anos sem indicar de onde virá o dinheiro.

Já para combater os expressivos aumentos de gastos em anos de eleição, a LRF proíbe o aumento das despesas com pessoal nos seis meses anteriores ao fim

do mandato e a oferta de receitas futuras como garantia para empréstimos, as famosas operações com antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato.

Em caso de não cumprimento das normas, a LRF estabelece, até mesmo, sanções pessoais para os responsáveis, de qualquer cargo ou esfera governamental, como perda do cargo, inabilitação para emprego público, multa e prisão.

Planejamento

Uma das principais novidades da LRF foi a fixação de limites para os gastos com pessoal. Na esfera federal, o limite máximo para gastos com pessoal é de 50% da **receita corrente líquida**. Para estados e municípios, o limite é de 60% da RCL. Se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% desse limite, a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa.

A LRF ainda altera a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), obrigando os administradores a incluir no orçamento o chamado Anexo de Metas Fiscais, com as metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário, o montante da dívida pública e outros dados, essenciais a um planejamento financeiro eficaz. Também a Lei Orçamentária

Receita corrente líquida é a soma de todas as receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, transferências e outras receitas, exceto a contribuição dos servidores para o sistema de previdência e assistência social deles e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

Anual (LOA), que define como serão gastos os recursos de cada ente federado, tem que obedecer aos parâmetros e limites fixados na LRF.

Quanto aos precatórios (*leia mais na pág. 34*), a LRF obriga a inclusão deles na dívida consolidada de todo ente federado. Se, ao fim de um quadrimestre, o total dessa dívida exceder os limites definidos, o ente tem o prazo de um ano para quitar o excedente, período em que não pode fazer novas operações de crédito e no qual tem que obter um resultado primário que recoloca a dívida no limite. Se, ao fim desse prazo, a situação não for resolvida, estados e municípios ficam impedidos de receber transferências voluntárias da União.

Fiscalização

É o Poder Legislativo, diretamente ou por meio dos tribunais de contas, o responsável por fiscalizar o cumprimento da LRF pelas três esferas do Executivo. Já o Poder Judiciário e o Ministério Público são fiscalizados pelos próprios órgãos internos de controle e pelos tribunais de contas, que devem alertar cada órgão quando o nível de gastos estiver próximo aos limites fixados pela LRF.

A proporção que tomaram as dívidas de estados e municípios com a União levou à apresentação de várias propostas legislativas que têm como pré-requisito mudar a LRF, que, em 13 anos, não sofreu alterações (*leia mais a partir da pág. 49*).

Papagaios atrelados ao dólar

Estados e municípios estão recorrendo cada vez mais a empréstimos oferecidos por organismos internacionais, seja para honrar dívidas anteriores, seja para ter recursos para investir. De acordo com dados do Banco Central, a dívida junto a outros credores — que não a União — subiu 77,35% do final de 2006 a dezembro de 2011, como revelou o estudo *Dívida Estadual*, do consultor legislativo Josué Pellegrini.

Se, no caso da dívida interna, os principais problemas são a taxa de juros e o indexador, em relação a empréstimos externos, o risco é o atrelamento ao dólar, o que preocupa os especialistas ouvidos pela CAE. Caso a moeda estrangeira se valorize muito em relação ao real, o que vem acontecendo em 2013, os débitos podem crescer além do controle de estados e municípios. Ainda assim, como as condições dos financiamentos junto à União estão muito caras, os governos estaduais e municipais estão preferindo recorrer a credores externos.

Para obter empréstimo no exterior, os governos estaduais e as prefeituras precisam da aprovação do Ministério da Fazenda e, posteriormente, do aval da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e do Plenário do Senado. A Resolução 43/2001 do Senado estabelece limites para endividamento de estados, municípios e Distrito Federal (*leia mais na pág. 39*), mas admite no artigo 12, “em caso excepcional, devidamente justificado”, que tais patamares sejam ultrapassados, “exclusivamente para fins de refinanciamento de títulos da dívida pública”.

Porém, o que deveria ser “excepcionalidade” foi transformado em regra geral pelo Ministério da Fazenda, endossando pedidos de crédito externo para estados que já estão acima do limite de endividamento. Casos recentes do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo são citados no



Rio de Janeiro usou empréstimo junto à Corporação Andina de Fomento para reforma do Maracanã

artigo “Controle criado a duras penas é flexibilizado”, do consultor legislativo do Senado Marcos Mendes. Ele acredita que o governo federal envia mensagem clara aos estados, com esta postura: “Mesmo que haja uma grande dívida, não faz sentido economizar e racionalizar para fazer o pagamento. Basta tomar dívida nova”.

“Aberração”

Levantamento realizado pela CAE, a pedido da revista **Em Discussão!**, revelou que o montante de empréstimos externos autorizados cresceu de US\$ 1,6 bilhão em 2003 para US\$ 14 bilhões em 2012. Em dez anos, o total foi de R\$ 56,6 bilhões, a maior parte (US\$ 30,8 bilhões) por estados, municípios e o Distrito Federal (*veja infográfico na pág. 38*).

A coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli, considera uma “aberração” estados estarem se

Maria Lucia Fattorelli, da Auditoria Cidadã: União cobrar juros mais altos que Banco Mundial é um abuso

endividando com o Banco Mundial e outras agências internacionais para pagar à União. “Como pode um organismo internacional oferecer condições mais vantajosas que a própria União? Estamos em um abuso total do federalismo”, protestou.



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Poder Legislativo é o responsável por fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

JANE DE ARAUJO/AGÊNCIA SENADO

Com quem está o dinheiro

Nos últimos 10 anos, o Senado aprovou 277 operações de crédito externo para União, estados, municípios e Distrito Federal, totalizando US\$ 56,6 bilhões

| Quem? | Empresas estatais | União | 24 estados* e o DF | 49 municípios |
|-----------|-------------------|--------------|--------------------|---------------|
| Quanto? | US\$ 10 bi | US\$ 15,8 bi | US\$ 30,8 bi | |
| Operações | 24 | 48 | 145 | 60 |

*As únicas exceções são Paraná, Goiás e Roraima

Os maiores devedores

| Estados | Nº de operações | Valor total (US\$ bilhões) | Municípios | Nº de operações | Valor total (US\$ bilhões) |
|----------------|-----------------|----------------------------|----------------|-----------------|----------------------------|
| Minas Gerais | 12 | 7,5 | Rio de Janeiro | 2 | 1,1 |
| São Paulo | 27 | 5,8 | Fortaleza | 4 | 0,18 |
| Rio de Janeiro | 16 | 3,6 | Curitiba | 4 | 0,18 |
| Bahia | 12 | 2,1 | Recife | 1 | 0,16 |
| Ceará | 14 | 1,2 | São Paulo | 1 | 0,1 |

Fonte: Comissão de Assuntos Econômicos do Senado

O professor de Economia da Universidade de Brasília Roberto Piscitelli concorda. “O Brasil é um país muito peculiar. Estados estão refinanciando as dívidas

com a União por meio de bancos particulares, inclusive de instituições estrangeiras. É como se nós invertêssemos a situação que tínhamos à época em que se firmaram os acordos. Ou seja, à época, o governo federal socorria os estados, refinanciando, por assim dizer, a dívida que eles tinham com instituições privadas. Hoje, estamos fazendo o contrário, o que mostra que realmente a atual condição dessa dívida não é sustentável”, avaliou.

João Pedro Casarotto, da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), alerta para o fato de não haver negociação política com os bancos internacionais em caso de alta do dólar ou do euro. “O que a Comissão de Assuntos Econômicos está fazendo é um debate político, com os representantes da sociedade, dos estados e da União

Para o economista Roberto Piscitelli, apelo a bancos privados mostra que dívida com a União é insustentável

reunidos para discutir soluções para a dívida. Isso não existe no caso dos créditos externos, pois contrato assinado com banco internacional tem que ser cumprido”, afirmou.

Ele explica ainda que contratos com o Banco Mundial eliminam a possibilidade de recorrer à Justiça brasileira. “Qualquer pendência será resolvida por uma comissão arbitral de três pessoas. Portanto, passar essa dívida para o exterior realmente é um problema muito sério. Eu chego a me arrepiar só de pensar nessa alternativa”, completou.

Exemplos

As informações da CAE mostram que o estado que tem mais dívidas com organismos internacionais é Minas Gerais, seguido de São Paulo e Rio de Janeiro. Em relação aos municípios, o maior endividado é o Rio de Janeiro.

Só em dezembro de 2012, o Senado aprovou operações de crédito externo em benefício dos estados da Bahia, Santa Catarina, Ceará e Rio Grande do Sul. A Bahia contratou empréstimo de US\$ 600 milhões com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para “financiar o Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado da Bahia” — ou seja, para refinanciar a própria dívida.

Santa Catarina teve duas operações aprovadas, com o Bank of America e com o BID. A primeira, como no caso baiano, destina US\$ 726,4 milhões para refinanciar o resíduo da dívida do estado. O segundo, de US\$ 250 milhões, vai ser usado na ampliação da malha rodoviária. Já o Rio Grande do Sul obteve US\$ 200 milhões junto ao BID com o mesmo objetivo: equilíbrio fiscal. Em 2013, foi aprovado empréstimo de crédito externo para a Prefeitura de São Bernardo do Campo (SP), no valor de US\$ 125 milhões, também junto ao BID. O dinheiro vai financiar a segunda etapa do programa de transporte urbano do município.

Dívida federal deixou de ser externa

Enquanto a dívida externa dos estados e municípios cresce, a dívida externa da União diminuiu desde 1999. No entanto, de 2003 a 2013, a dívida pública federal, somatório das dívidas interna e externa, quase dobrou de tamanho. Para a ONG Auditoria Cidadã, o governo federal vem, desde o governo Lula, adotando uma política de troca da dívida externa por dívida interna pela emissão de títulos públicos.

Há duas formas de endividamento: por meio da emissão de títulos públicos ou pela assinatura de contratos. Os títulos públicos são instrumentos de renda fixa emitidos pelos governos. Já os contratos são usualmente firmados com agências governamentais e bancos privados. Quando a transação é feita em real, a dívida é interna. Quando ocorre em moeda estrangeira, em geral o dólar, classifica-se a dívida como externa.

Em relação à dívida externa, estudo da consultoria da Câmara dos Deputados mostra que, a partir

de 2001, houve uma baixa oferta de crédito externo e, em seguida, menor demanda por empréstimos estrangeiros pelo setor privado. Em 2005, o governo federal antecipou dois pagamentos ao Fundo Monetário Internacional (FMI), no total de US\$ 16,5 bilhões.

No ano seguinte, o Tesouro Nacional deu início à estratégia de resgate antecipado de títulos da dívida externa e de acumulação de reservas internacionais. Como resultado, o Brasil apresentou em 2008, pela primeira vez, um volume de reservas maior do que o montante da dívida externa.

Em 2012, houve crescimento da dívida externa total, de acordo com a edição de dezembro do relatório *Setor Externo*, do Banco Central. Foram 6,24% a mais do que no ano anterior, somando US\$ 316,8 bilhões. As reservas internacionais cresceram 7,55%, atingindo o valor de US\$ 378,6 bilhões.

Em março deste ano, a dívida pública federal estava em de R\$ 1,9 trilhão, conforme o



Prédio do FMI em Washington, nos EUA: desde 2005, Brasil não tem mais dívidas com o órgão

Tesouro Nacional. Em dezembro de 2003, o valor era de R\$ 965,8 bilhões. “O governo permitiu o livre ingresso de estrangeiros para adquirir os títulos públicos. Esse movimento significou, na prática, uma troca de dívida externa por dívida interna, que tem sido muito mais rentável aos investidores que especulam com títulos da dívida pública brasileira”, analisa a ONG.

Regras para concessão de crédito

Operações de crédito externo são empréstimos tomados pela administração pública junto a organismos multilaterais, agências governamentais e bancos privados estrangeiros. As duas principais fontes de financiamento externo são o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O pedido de crédito externo feito por estados e municípios precisa ser autorizado pelo Ministério da Fazenda e aprovado pelo Senado.

É necessário apresentar ao ministério documentos listados na Resolução 43/2001 do Senado Federal, como limite de endividamento, previsão orçamentária, capacidade de pagamento e adimplência do interessado.

O montante global das operações realizadas em um ano não pode ser

superior a 16% da receita corrente líquida. O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada só pode atingir o limite de 11,5%.

Se a proposta estiver de acordo, o ministério encaminha o pedido para o Senado, onde precisa ser aprovado pela CAE e pelo Plenário.

A União atua como avalista dessas operações de crédito externo. Em 2012, foram oferecidas garantias no total de US\$ 11,3 bilhões, destinados a 51 entidades: estados (87,68%), municípios (5,3%) e empresas públicas (7,02%), segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

De acordo com o Tesouro, nos últimos oito anos não houve necessidade de a União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a

Dívida consolidada compreende o montante total das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios e operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses.

estados, municípios e órgãos da administração indireta.

Em 2012, Minas Gerais foi o estado que mais tomou empréstimos no exterior: US\$ 1,3 bilhão junto ao banco Credit Suisse AGD para o Programa de Reestruturação da Dívida da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig); US\$ 450 milhões do BID para o terceiro Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais; e 230,5 milhões de euros junto à Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para o Programa de Apoio aos Investimentos em Infraestrutura de Serviços Básicos.

Descontrole põe Europa em crise

Maioria dos países tem elevados índices de endividamento, mas só os mais ricos conseguem reunir reservas para garantir estabilidade

Manifestação na Grécia, no auge da crise financeira vivida pelo país: frouxidão fiscal causa rombo nas contas públicas

Em 2008, os Estados Unidos presenciaram o estouro da bolha imobiliária, terremoto que atingiu duramente a maior economia do planeta e gerou ondas de impacto em dezenas de outros países. Dois anos mais tarde, a crise atingiu em cheio a União Europeia, que se acreditava ser o mais sólido bloco econômico do mundo. Na raiz da crise europeia, está a enorme dívida pública, ocasionada por gastos excessivos, com despesas maiores

do que as receitas e sem o devido lastro de reservas.

O problema foi, em suma, fiscal. Países financeiramente mais frágeis, como Grécia e Portugal, ou economias até então consideradas mais fortes, como Itália e Espanha, vinham, há anos, gastando mais do que conseguiam arrecadar. Assim, o Estado passou a financiar os custos por meio de empréstimos.

O Tratado de Maastricht (1992), que instituiu a Comunidade Europeia, estabeleceu para

os países-membros que a relação entre dívida pública e produto interno bruto (PIB) não poderia ultrapassar o limite de 60%.

Na Grécia, o pior caso de descontrole das contas públicas na Zona do Euro, a dívida alcançou a marca de 148,6% do PIB em 2010, ficando na casa dos 340,2 bilhões de euros. Quando os números foram divulgados, instalou-se a desconfiança de que o governo grego não conseguiria honrar os compromissos e os investidores começaram a pensar

duas vezes antes de comprar ações e títulos europeus.

Reservas baixas

Logo depois da Grécia, em termos de endividamento, estava a Itália, cuja dívida atingiu 118,4% do PIB. Em seguida, Irlanda, com 94,9%; Portugal, 93,3%; e Espanha, 61,1%. Esses cinco países são conhecidos pela sigla Piigs, formada pelas iniciais de seus nomes em inglês.

No mesmo período, a relação dívida/PIB da Alemanha estava em 83,2%, a da França, em 82,3%, e da Inglaterra em 79,9%, todas também bastante altas e acima do máximo estipulado pela União Europeia.

A diferença é que esses três países possuem economias altamente industrializadas, capacidade de investimento e grandes reservas internacionais — uma espécie de poupança

em moeda estrangeira, em geral dólar — controladas pelos bancos centrais de cada país, que servem para cobrir eventuais déficits nas contas externas e evitar ataques especulativos à moeda nacional. Já os Piigs, além de apresentarem grande dívida pública relativa ao PIB, possuem alto déficit orçamentário e baixas reservas internacionais.

A maior relação dívida/PIB do mundo pertence ao Japão: 214,3% (veja o infográfico na página ao lado). Embora deva muito, a nação asiática tem como honrar as dívidas quando necessário, visto que detém o segundo maior volume de reservas internacionais do planeta (US\$ 1,35 trilhão em 2012), atrás apenas da China (US\$ 3,3 trilhões). Para se ter uma ideia, a Alemanha ocupa a 13ª posição, com US\$ 238,9 bilhões; e os Estados Unidos,

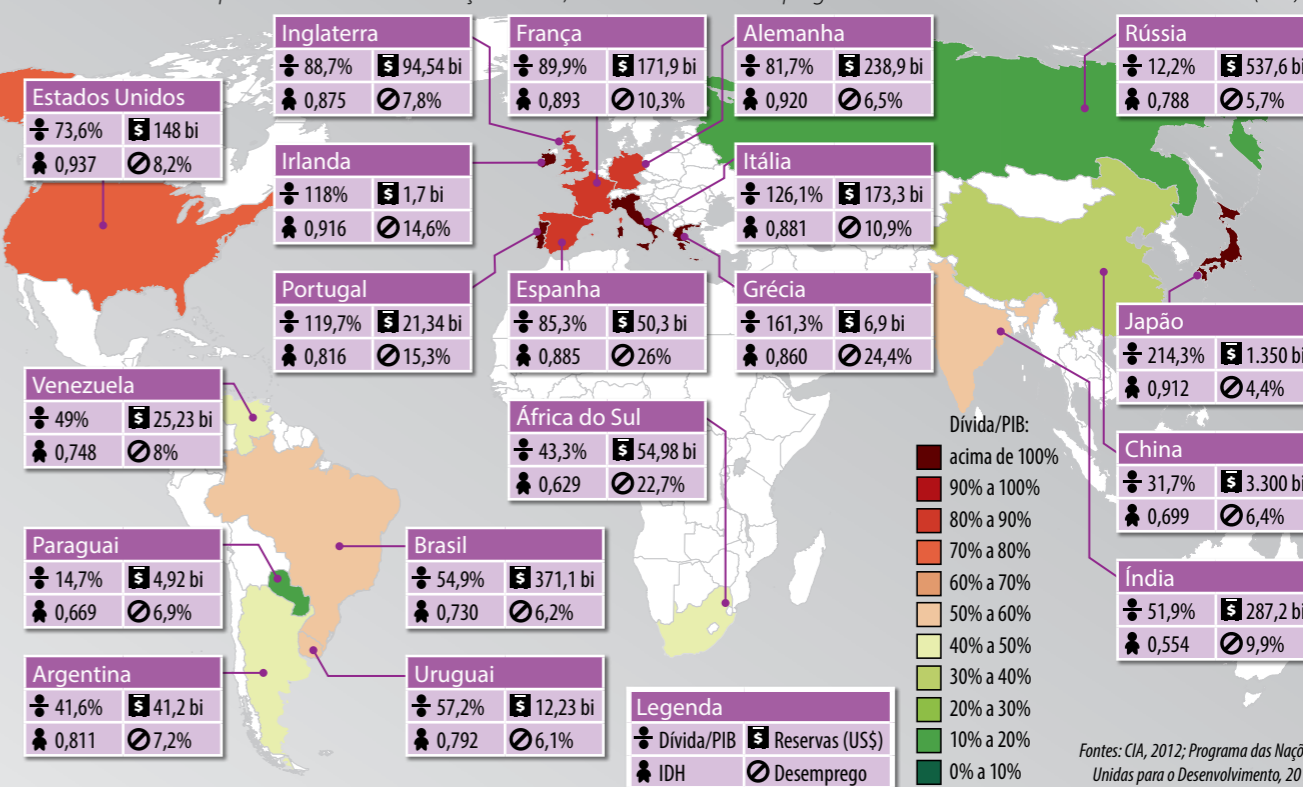
a 19ª, com US\$ 148 bilhões. Apesar de ser o sétimo nesse ranking, com US\$ 371,1 bilhões em reservas internacionais, o Brasil é o que detém a maior relação dívida/PIB entre os países emergentes do bloco conhecido como Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul): 54,9%.

Fuga por empregos

O tamanho da crise também pode ser medido pela taxa de desemprego. A Espanha lidera a lista com 26% da população sem trabalho. Logo após, estão Grécia, Portugal, Irlanda e Itália. A retração da economia da Espanha fez aumentar o pedido de imigração para o Brasil, reeditando um movimento do início do século 20. No final do ano passado, a presidente Dilma Rousseff discutiu com o primeiro-ministro espanhol,

Dívida pública alta não é sinônimo de subdesenvolvimento e falência

Países como Alemanha e Japão devem muito em relação ao PIB, mas têm baixo desemprego e alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)



Espanhóis em busca de emprego, em Madri: crise econômica trouxe de volta até o fenômeno da emigração

Mariano Rajoy, e o rei Juan Carlos modos de facilitar a entrada de trabalhadores espanhóis no Brasil.

Alemanha e França sentiriam menos os efeitos da crise no nível de emprego, por causa do alto nível tecnológico e de industrialização. Em 2012, a Alemanha apresentou o sexto maior PIB do mundo, US\$ 3,1 trilhões. É a maior economia da Europa, seguida da Inglaterra. Já a França ocupa o décimo lugar em termos de PIB, com uma taxa global de desemprego em torno de 10%. Mesmo assim, entre a população mais jovem, o índice sobe para 24%.

Causas

Por que a Europa, continente associado ao desenvolvimento econômico, à estabilidade e ao bem-estar social, chegou à beira do precipício, sem que ninguém desse antes o sinal de alerta? Uma das justificativas é a falta de mecanismos de

acompanhamento e controle, pela União Europeia, das economias de cada país. O órgão responsável pela política monetária do bloco é o Banco Central Europeu. Mas inexistente uma instituição que acompanhe a

situação fiscal e controle o balanço financeiro das 16 economias nacionais que formam a comunidade. Como consequência, os desacertos econômicos só são descobertos quando a situação se torna crítica.



Reunião do Conselho do Banco Central Europeu, em Frankfurt: controle monetário, mas não fiscal



Protesto em Wall Street, epicentro financeiro mundial: sistema econômico estaria operando sem lastro real

PAUL STEINIC



Presidente do Equador fala a universitários italianos sobre a auditoria da dívida externa

Um sistema sem lastro real

Uma explicação recorrente para a crise nos EUA e na Europa é a de que vivemos um modelo econômico artificial, voltado para o capital financeiro e não para o produtivo. O estouro da bolha imobiliária americana, cujo crédito para financiamento habitacional era quase virtual, sem lastro real, já seria um sinal dos perigos desse modelo.

“A dívida deixou, há muito tempo, de ser um instrumento de financiamento dos entes públicos. Isso não é uma particularidade só do Brasil. Ela está presente na União, nos estados, nos municípios, no mundo inteiro. A crise na Europa está escancarando como o sistema da dívida opera em todo o mundo, sem contrapartida real, a partir de mecanismos meramente financeiros”, avalia a coordenadora da ONG Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli.

Até mesmo no Brasil, que reduziu muito a dívida externa nos últimos anos, uma comissão

parlamentar de inquérito (CPI) sobre a dívida pública, realizada em 2010 na Câmara dos Deputados, alertou para os riscos cambiais de tomada de crédito em moeda estrangeira.

A CPI avaliou que, se o real perder valor com relação ao dólar, o que vem acontecendo, há o risco de as contas externas se deteriorarem paulatinamente e os problemas com o endividamento externo retornarem. No relatório final, o deputado Pedro Novais (PMDB-MA) advertiu que a economia globalizada acumula elementos de imprevisibilidade, que afetam a dívida e os financiamentos dos governos nacionais.

“Nessa economia, a mobilidade de capitais enseja a fuga abrupta dos aplicadores estrangeiros, movidos pela aversão ao risco. Temos presente, para ilustrar esse ponto, a crise do endividamento grego, a primeira séria ameaça à União Europeia, desde sua criação em 1993, que

rapidamente encareceu a rolagem dos títulos da dívida soberana daquele país”, escreveu o relator.

Limite de 3,5 vezes

A CPI recomendou que o Senado aprove o Projeto de Resolução 84/2007, que estabelece o limite global para endividamento da União. De acordo com a proposta, a dívida consolidada líquida (DCL) da União não pode passar de 3,5 vezes a receita corrente líquida (RCL).

O relatório *Contas do Governo da República* de 2011, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mostra que a relação não passou de 1,92. O projeto está em análise na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tendo como relator o senador Romero Jucá (PMDB-RR).

O relatório final da CPI não apontou indícios de irregularidades que justificassem a recomendação de uma auditoria

completa da dívida. Mas voto em separado ao relatório da comissão de inquérito, assinado por oito deputados, denuncia indícios de ilegalidades no endividamento, como a cobrança de juros sobre juros e contratos que lesaram os cofres públicos.

Várias entidades, entre elas a Auditoria Cidadã, também consideraram necessária uma avaliação da dívida externa, até mesmo para cumprir a Constituição de 1988. O artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que o Congresso promova um “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”.

Caso equatoriano

Confirmada qualquer irregularidade, diz a Constituição, o Congresso deve propor ao Executivo a declaração de nulidade da dívida e encaminhar o processo ao Ministério Público Federal.

Fattorelli lembrou, na audiência da CAE, o caso do Equador.

Ao assumir o governo, em 2007, o presidente Rafael Correa criou a Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público. O relatório divulgado constatou irregularidades na contratação de parte do endividamento externo, cujo total, em 2008, remontava a US\$ 17,3 bilhões, segundo informação do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. A comissão qualificou

de ilegal parcela da dívida equivalente a US\$ 3,2 bilhões. Em 2009, o país apresentou uma proposta de reconhecimento de, no máximo, 30% dessa parcela, o que foi aceito por 95% dos credores. De acordo com a Auditoria Cidadã, a redução vai significar uma economia de US\$ 7,7 bilhões nos próximos 20 anos. Em 2012, a relação dívida/PIB do Equador era de 23,3%.

FMI vê melhoras, mas pede cautela

O relatório *Perspectivas da Economia Mundial*, divulgado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em abril deste ano, afirma que a economia global deve continuar se recuperando, depois dos abalos nas finanças norte-americana e europeia. Segundo o Fundo, as condições econômicas mundiais se fortaleceram nos últimos seis meses porque os países desenvolvidos conseguiram evitar a ruptura da Zona do Euro e uma contração fiscal nos Estados Unidos. Já os países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, conseguiram manter o vigor econômico.

A previsão é de que o avanço do PIB mundial este ano fique no mesmo nível de 2012 (3,2%) e cresça para 4% em 2014. O norte-americano deve crescer 1,9% em 2013 e 3% no ano seguinte. A Europa ainda sofrerá contração este ano

(-0,3%), mas terá leve recuperação em 2014 (1,1%). Brasil também viverá melhores momentos. Segundo previu o FMI, o crescimento de 0,9% do PIB em 2012 mudará para 3% em 2013 e para 4% em 2014.

Mas o FMI reforça que as economias nacionais não devem relaxar. Os riscos gerados pela elevada dívida pública e pelos déficits fiscais ainda existem e limitam a margem de manobra nos países desenvolvidos. E a receita é a mesma de sempre: arrocho.

O ajuste fiscal, que inclui corte de investimentos, aumento de impostos e redução de benefícios sociais, deve avançar gradualmente. No caso dos países em desenvolvimento, o Fundo se preocupa com o que ele chama de excessos financeiros incipientes.

“Esses riscos devem ser combatidos antecipadamente, o que

melhoraria a confiança, estimularia a recuperação a curto prazo e colocaria a economia mundial em uma trajetória mais sustentável de crescimento a médio prazo”, receita o FMI, destacando a necessidade de redução da relação dívida/PIB do Japão, que é a maior do mundo.



Bairro de Shibuya, paraíso do consumo de Tóquio: FMI alerta para elevado endividamento do país

Reformas urgentes, mas difíceis

Mais presente na pauta do Congresso nos últimos anos, renegociação das dívidas de estados e municípios ainda enfrenta falta de consenso entre governo federal, parlamentares, governadores e prefeitos

delete

delete 

end



Reforma tributária, repartição dos royalties do petróleo, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Qualquer mudança nas regras da divisão de tributos entre União, estados e municípios, por mais urgente que seja, raramente alcança apoio suficiente para sair do papel. Tanto técnicos quanto políticos do governo federal, dos estados e dos municípios, receosos de abrir mão de recursos ou de perder o controle sobre a aplicação deles, não chegam a acordo.

Afinal, um novo arranjo legal para as dívidas de estados e municípios tem grandes impactos financeiros, redistribuindo recursos (e débitos) entre as três esferas de governo. O rompimento do equilíbrio atual — muito criticado, mas com décadas de vigência — traz riscos embutidos que, politicamente, são difíceis de serem medidos.

São questões, ao mesmo tempo, de ordem federativa e fiscal, que cada vez ganham mais atenção no Congresso. Nos dois últimos anos, os 27 governadores, em peregrinação, se reuniram com os presidentes da Câmara e do Senado para apresentar

reivindicações como o alívio no peso das dívidas dos estados. As duas Casas do Legislativo criaram grupos para estudar os conflitos federativos e propor soluções (*leia mais na pág. 56*).

Já neste ano, ao assumir a presidência da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), Lindbergh Farias (PT-RJ) afirmou que a “repectuação federativa” é a prioridade do colegiado.

IGP-DI pelo IPCA

Um projeto de lei (PLP 238/2013) enviado pelo Planalto para a Câmara nos últimos dias de 2012 ajudou a esquentar a discussão em torno das dívidas de estados, Distrito Federal e municípios com a União. A proposta muda o fator de correção dos contratos de refinanciamento, substituindo o Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como fator de correção da dívida, diminuindo os juros dos atuais 6%, 7,5% e 9% para 4% ao ano (*leia mais na pág. 50*).

“A discrepância [entre a taxa Selic e a correção dos contratos] tem acarretado dificuldades para que estados e municípios

cumpram seus compromissos financeiros, econômicos e sociais”, admite o ministro da Fazenda, Guido Mantega, na exposição de motivos do PLP 238/2013.

A sinalização do governo foi importante, já que a União



Para Lindbergh Farias, presidente da CAE, “repectuação federativa” é prioridade nos trabalhos da comissão

PRISCILLA PAZ

deve assumir parte do alívio que se procura dar aos cofres estaduais e municipais. Mas governadores e prefeitos querem mais. Para eles, não adianta mudar o critério de reajuste a partir de agora, mas sim desde o início dos contratos, diminuindo o percentual de receita destinado ao pagamento da dívida para permitir mais investimentos. A demanda foi incorporada por diversos projetos, incluindo o **substitutivo** ao projeto do governo apresentado pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Porém, o Planalto já avisou que não concorda com as reivindicações dos governadores e anunciou a retirada do projeto (*leia na pág. 54*).

Do ponto de vista das contas públicas, qualquer alteração nos contratos de refinanciamento é complexa: mexe com as metas globais de superávit dos diferentes níveis de governo, além de abrir precedentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mantida inalterada desde a sanção, em 2000 (*leia mais na pág. 36*). É a LRF que veda, no artigo 35, a realização de nova operação de crédito entre os entes da Federação.

“Esta é uma via de mão dupla: a União vai arcar com maior esforço, os estados com menor esforço. Mas qual é o equilíbrio ideal para que o país não saia também perdendo nas expectativas de crescimento da economia e dessa cultura da responsabilidade fiscal que já vem de anos?”, questionou na CAE Weder de Oliveira, ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU).

Por conta dos impactos e repercussões, técnicas ou políticas, o país já observou que, nos casos da reforma tributária e dos royalties, a situação é de impasse político, sem que o Executivo consiga aprovar propostas no Congresso, que tampouco obtém o mínimo de consenso sobre uma fórmula. E, quando isso acontece, o Supremo Tribunal Federal (STF) ainda é chamado a opinar, justamente

Substitutivo é o nome do texto apresentado pelo relator, que opta por uma mudança abrangente do texto original do projeto que analisou, em vez de apenas propor emendas.

acerca do equilíbrio federativo do país, como aconteceu nos últimos anos com a repartição dos royalties e do FPE e com a **guerra fiscal** entre os estados por meio da isenção de ICMS.

No caso das dívidas municipais, ainda que o governo tenha acenado com a necessidade de mudança, a solução também pode demorar a chegar.

Guerra fiscal: competição entre os estados e municípios para atrair investimentos privados por meio da concessão de benefícios fiscais, como créditos especiais de ICMS (estados), Imposto sobre Serviços — ISS (municípios) ou empréstimos subsidiados. Bom para as empresas e para a criação de empregos no território em que os investimentos são feitos, a guerra fiscal cria distorções no ICMS, já que os estados produtores transferem parte do incentivo para os que consomem os produtos ou serviços. Em 2011, o STF considerou inconstitucionais os incentivos concedidos sem o aval do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Como lei é complementar, aprovação precisa de maioria absoluta

Não bastassem as questões técnicas e políticas que envolvem a votação de uma proposta a respeito das dívidas de estados e municípios, o processo legislativo nesse caso específico também é mais complexo. Isso porque um projeto que altere as condições dos contratos de refinanciamento firmados com a União precisa alterar a LRF, que é uma lei complementar.

Esse tipo de legislação, como o nome explicita, complementa uma parte da Constituição federal. No caso, a LRF regulamenta o artigo 163, no capítulo sobre finanças públicas (*leia mais na pág. 36*).

De acordo com a Constituição — e os Regimentos Internos da Câmara e do Senado —, um projeto de lei complementar, para

ser aprovado, precisa da maioria absoluta dos votos dos deputados e dos senadores, e não apenas da maioria simples (maioria dos presentes a uma sessão), como no caso dos projetos de lei ordinária. Ou seja, 41 senadores e 257 deputados precisam votar a favor da proposta para que ela vire lei. A ideia do constituinte é que seja uma lei mais perene, mais difícil de ser alterada, para garantir estabilidade às regras.

Para se ter uma ideia, na última década o Congresso aprovou, em média, menos de três leis complementares por ano. E também é difícil aprovar mudanças às leis complementares. A LRF, por exemplo, está inalterada há mais de 13 anos. Projetos de lei complementar tampouco podem ser aprovados terminativamente

pelas comissões permanentes.

Além dessas dificuldades, manobras regimentais dificultam ainda mais a aprovação das matérias. No caso de projetos que mudam a LRF, muitos deles são objeto de requerimento para tramitação conjunta com outros, o que atrasa muito a votação. Esse é o caso, por exemplo, dos projetos de iniciativa dos parlamentares que alteram regras do ICMS e dos contratos das dívidas de estados e municípios.

Muitas vezes, somente a aprovação de um requerimento de tramitação conjunta pode demorar meses. Depois disso, geralmente, novas comissões permanentes têm que ser ouvidas e aprovar os pareceres, processo que pode demandar ainda mais tempo.

Principais propostas mostram preferência pela adoção do IPCA como indexador

Redução do limite de comprometimento, rechaçada pelo governo, é alvo das propostas de deputados e senadores

| Autor | Presidência da República | Deputado Eduardo Cunha | Grupo de Trabalho da Câmara (2012) | Comissão do Pacto Federativo do Senado (2012) | Senador Francisco Dornelles | Senador Lindbergh Farias | Senador Eduardo Braga |
|---|------------------------------|--|------------------------------------|--|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Projeto | PLP 238/2013 | Substitutivo ao PLP 238/2013 | * | * | PLS 86/2012 | PLS 618/2011 | PLS 334/2011 |
| Indexador | IPCA | IPCA | IPCA | IPCA | IPCA | Nenhum | IPCA |
| Juro anual** | 4% | 4% | 2% | 4% | 3% | TJLP (6%) | 2% |
| Limite de comprometimento da receita líquida real (RLR) | Mantido em 11,5%, 13% ou 15% | Não altera, mas aplica um desconto de 40% a 45% no saldo devedor | 9% | Redução dos limites atuais em 2 pontos percentuais | 9% | 9% | Não altera |
| Prazo adicional | Não altera (120 meses) | Não menciona | Não altera | Variável, de acordo com limite de comprometimento | Não altera | A definir | Não altera |

* Apresentaram relatórios com as propostas, que não foram formalizadas em projetos.

** As propostas que optam pelo IPCA sugerem que, mensalmente, o total de encargos (IPCA mais taxa de juros) teria a Selic mensal como teto.

Fonte: Levantamento de auditoria do TCU e elaboração própria



Última lei complementar acatada pelo Senado foi em 2010: média de menos de três aprovações por ano

Revisar daqui para a frente é a solução?

Enquanto o governo já admite a substituição do indexador da dívida, do IGP-DI pelo IPCA, e a redução da taxa de juros, dos 6,5%, 7% e 9% atuais para 4% (como no PLP 238/2013), as demais propostas sobre o assunto tentam atacar outros dois pontos que oneram as dívidas dos estados e municípios com a União: o saldo devedor e o limite de comprometimento das receitas líquidas estaduais e municipais para pagamento dos débitos.

Uma das principais justificativas para isso é recompor a

capacidade de investimento dos entes federados, especialmente em um momento em que se busca manter o crescimento sustentável da economia nacional. E há ainda a preocupação com o saldo final da dívida após os 30 anos de vigência dos contratos. O Planalto, porém, já demonstrou que não admite rever os contratos retroativamente, como ficou claro com a retirada do seu projeto de tramitação.

Mesmo na mudança do indexador, não há consenso. O IPCA, proposto pelo governo,

parece ser o índice mais aceito entre senadores e técnicos que participam dos debates. Afinal, como afirma o economista Roberto Piscitelli, professor da UnB, trata-se do índice oficial da inflação, menos sujeito a oscilações do câmbio e dos preços internacionais, como o IGP-DI.

“O IPCA mede a perda do valor aquisitivo da moeda. Então, me parece justo que, se eu lhe empresto dez, eu devolva os dez corrigidos pela perda do poder aquisitivo da moeda”, confirma João Pedro Casarotto, da Federação Brasileira de

Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite).

Porém, contraditoriamente, a adoção de um índice de inflação é vista como a indexação de contratos, algo indesejado em um cenário de controle dos preços. “O Plano Real proibiu a indexação, e houve uma bruta indexação nos contratos dos estados”, acusa Casarotto.

Porém, o uso da taxa Selic para reajustar as dívidas também é muito criticado. “Não parece apropriado adotar um indicador do mercado financeiro, da política monetária, instrumento do Banco Central para controle da inflação, e que está sujeito a grandes e súbitas variações, como no passado”, analisa Piscitelli.

Já o senador Francisco Dornelles (PP-RJ) tem outro

argumento forte para rejeitar o uso da Selic, como chegou a ser proposto pela ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti, em abril de 2012. “Você nunca pode permitir que a dívida do devedor seja corrigida por um índice que é estabelecido pelo credor [o governo]”, observou o senador.

Uma terceira proposta em circulação é a adoção da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) utilizada nos empréstimos realizados pelo BNDES para diversos segmentos da iniciativa privada, e mais recentemente para grandes empreendimentos, como os da Copa do Mundo e das Olimpíadas. O uso da TJLP é sugerido em projeto (PLS 618/2011) do presidente da CAE, senador Lindbergh Farias.

“A TJLP é compatível com uma perspectiva de longo prazo e de estabilidade e com a natureza da própria dívida dos estados. É paradoxal que haja uma diferença tão grande do tratamento que o governo tem em relação à iniciativa privada e do que ele mantém com os outros entes federados”, condena Piscitelli.

Outra vantagem da TJLP é que o indexador e a taxa de juros do contrato se fundiriam em um único item. “Minha posição é a TJLP porque o IPCA é mais um elemento de indexação. E a Selic é um instrumento de política monetária”, resume Lindbergh.

Patamar de juros

Mantido um indexador, como o IPCA — presente na maioria das propostas em circulação, entre elas a do governo federal —, o próximo ponto a ser definido é a taxa de juros. Se o Planalto acena com 4% de juros ao ano, há propostas que sugerem 3%, como no PLS 86/2012, do senador Dornelles, e até 2%, como quer a Frente Nacional de Prefeitos, entre outros (leia mais na pág. 56).

Praticamente todas sugerem



Ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti defendeu a adoção da taxa Selic para indexar os contratos

que a Selic funcione como um teto para a soma dos fatores de correção da dívida. Ou seja, se a nova fórmula for IPCA + 4% de juros, considerando a meta de inflação (4,5% ao ano, com tolerância de 2% para mais ou para menos), o custo da dívida ficaria entre 6,5% e 10,5% ao ano. Atualmente, a taxa de inflação está em 6,5% ao ano. Ou seja, hoje a proposta do governo atualizaria os contratos pelo percentual máximo, que é bastante superior à Selic atual, em 8% ao ano. Até mesmo a proposta com a menor taxa de juros (2%), somada ao IPCA dos últimos 12 meses, não ficaria inferior à Selic em junho de 2013.

Receita comprometida

Em muitos momentos da discussão sobre a reestruturação dos contratos de financiamento das dívidas entre estados e municípios e a União, mais que a alteração do indexador, governadores, prefeitos, senadores e deputados parecem mais preocupados em recuperar a capacidade de investimento dos estados e municípios, que hoje é mínima.

E um dos principais entraves



Projetos industriais obtêm empréstimos do BNDES com juros baixos. Estados reivindicam isonomia

para isso é o nível do comprometimento da receita dos entes federados, um dos pontos dos contratos com a União. Alguns estados e municípios reservam 15% das receitas líquidas reais (RLRs) para pagar as dívidas. Se forem contadas despesas obrigatórias, vinculadas, como as de saúde e educação, a margem para investimentos fica reduzidíssima.

As propostas em discussão no Congresso buscam a diminuição do comprometimento da receita com as prestações da dívida de três formas: 1) redução do percentual; 2) possibilidade de uso de parte do que é comprometido para investimentos, como é feito hoje com os gastos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que são retirados do cálculo do superávit primário do governo central; e 3) alterando o cálculo da RLR, de forma a excluir a receita usada para gastos obrigatórios, como saúde e educação (leia mais na pág. 54 e veja quadro na pág. 48).

Saldo devedor

“Ao diminuir a base de cálculo, diminui-se o valor a ser pago”, explica Weder de Oliveira, do TCU. “A questão do superávit primário deve ser discutida em função de os investimentos dos estados serem

ou não incluídos no cálculo [da RLR], como no âmbito federal”, sugere Piscitelli.

Nenhum dos fatores de cálculo da dívida de estados e municípios com a União gera reações mais polarizadas que o tratamento dado ao estoque da dívida. Mesmo com as condições acordadas entre as partes que firmaram os contratos, há quem considere que as dívidas devem ser recalculadas desde a origem.

“Se mudarmos simplesmente o índice [de reajuste] agora ou a remuneração nominal, vamos aplicar essa remuneração nominal sobre um estoque ilegal e irregularmente inflado”, afirma Maria Lucia Fattorelli, da Auditoria Cidadã da Dívida.

Segundo cálculos do secretário municipal de Finanças de São Paulo, Marcos de Barros Cruz, o reajuste do contrato, desde 2000, já soma 800%. Porém, no mesmo período, a Selic acumulada é de cerca de 500%.

“O que era para ser uma taxa abaixo da Selic tornou-se o inverso. Então, retroagir esse indicador e reajustar o estoque seria uma forma de resgatar o espírito anterior e permitiria mais espaço para investimentos”, argumenta Marcos Cruz. “Nunca foi a intenção do contrato que os municípios gerassem um lucro para a União.

Então, isso seria só equalizar ao custo de captação da União”, completa.

Inviável

Sem uma medida desse tipo, Piscitelli observa que os contratos não poderão ser pagos no prazo estipulado (30 anos). “Com o limite mensal para o pagamento das prestações, o que ocorreu foi que se avolumaram essas diferenças ao longo dos anos, inclusive com juros sobre juros, porque essa parcela que não é paga mensalmente se incorpora ao saldo devedor, que, por sua vez, vai sofrendo incidência na capitalização composta”, justifica.

Cruz oferece o exemplo da capital paulista. Segundo ele, ao final do contrato haverá um resíduo entre R\$ 150 bilhões e R\$ 250 bilhões. “Ou seja, mesmo pagando em dia e conforme o contrato, vai sobrar um estoque remanescente que naquele momento vai exigir uma extensão por mais dez anos; e, nesses dez anos, a prefeitura teria que comprometer entre 20% e 36% do seu orçamento para o pagamento, o que é absolutamente impossível. Para se comprometer um terço do orçamento com pagamentos de dívida, ter-se-ia que descontinuar até os serviços mais básicos da cidade”, apelou.

Resistências

Para Piscitelli, uma solução para o problema ficará cada vez mais difícil se for adiada para o final dos contratos. Para ele, porém, qualquer proposta “obviamente vai enfrentar uma resistência muito grande por parte do governo federal”.

“A alternativa seria recalculando os saldos devedores desde o início, ou a partir de certo momento de acordo, com as novas regras, mais favoráveis. Isso geraria uma espécie de crédito

Renan (centro, à dir.) recebe membros da Frente Nacional de Prefeitos: municípios gerando lucro para União

para os devedores pelas diferenças a menor em relação ao que eles já pagaram. O somatório dessas diferenças seria deduzido do saldo devedor dos contratos, não necessariamente do valor

das novas prestações”, sugeriu, em sintonia com o que propõe a Febrafite.

Diferentemente do que pensa o governo, Lindbergh já demonstrou que é sensível aos

argumentos de prefeitos e governadores: “Acho muito razoável essa proposta de recalculando o estoque da dívida tomando como base a Selic”, afirmou o presidente da CAE.

Impactos não foram calculados

O impacto das propostas em circulação no Congresso na receita ou na despesa públicas de uma forma geral não vem sendo analisado. O alerta foi dado por Weder de Oliveira, ministro-substituto do TCU, que esteve na CAE em março. Segundo ele, qualquer das proposições em tramitação “não está acompanhada de estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas”.

Ao contrário do que vem ocorrendo, o ministro acredita que as alternativas precisam ter as repercussões quantificadas para cada estado. Para ele, também deve ficar claro qual será a política econômica adotada pela União após a reestruturação dos refinanciamentos estaduais e municipais, com relação ao superávit primário e ao crescimento da dívida pública.

“O que vamos fazer é transferir a dívida dos estados para a União. Ao mesmo tempo em que a União deixa de receber dos estados, ao ter que manter certo superávit primário, terá que reduzir as suas despesas primárias e, consequentemente, reduzir o que vai repassar a estados e municípios. Em médio prazo e longo prazo, o efeito poderia ser, em termos de investimentos, quase neutro”, ponderou.

Redução de 85%

Weder citou o caso do Piauí, que já quitou a dívida renegociada com a União. Caso haja, por exemplo, estímulos para que parcela da dívida seja usada para investimentos pelos estados, o ministro do TCU entende que o governo piauiense pode se sentir prejudicado com a possibilidade.

Simulação levada à CAE pela

coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli, demonstra como a dívida de Minas Gerais, a segunda maior do país, se comportaria caso fossem aplicados a TJLP ou o IPCA com juros de 2% ao ano como indexadores no lugar do IGP-DI.

Os dados mostram que, com a correção atual, a dívida mineira saltou de R\$ 18,5 bilhões em 1998 para R\$ 66,8 bilhões em dezembro de 2011, já descontados os pagamentos efetuados.

Caso o contrato fosse reajustado pelo IPCA mais juros anuais de 2%, o saldo seria 15% do atual, R\$ 9,3 bilhões, pouco menos que os R\$ 10,4 bilhões no caso de o indexador ser a TJLP (veja o infográfico abaixo).

Ao mesmo tempo em que a alteração representaria um grande alívio para Minas Gerais, reduziria os recursos nas mãos da União, que teria que empreender esforços (redução de gastos, inclusive de investimentos, ou aumento de outras receitas) para manter um dos pilares da política econômica,



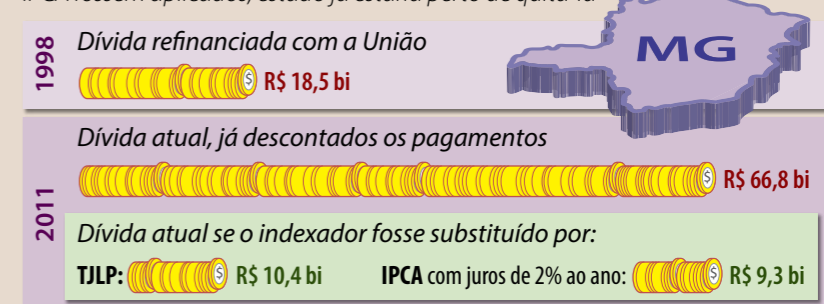
Weder de Oliveira, do TCU, defende análise criteriosa das repercussões econômicas de cada proposta

o superávit primário do governo.

Por conta dos impactos é que Weder de Oliveira entende que o aumento da capacidade de investimento dos estados pode ser neutralizado por uma redução dos empreendimentos do governo federal, sem contar as implicações no conjunto da dívida do setor público.

Mesmo com pagamentos, dívida de Minas cresceu 360%

Juros altos e IGP-DI, indexadores atuais, impedem redução da dívida. Se TJLP ou IPCA fossem aplicados, estado já estaria perto de quitá-la



Fonte: Maria Lucia Fattorelli, da Auditoria Cidadã da Dívida

Planalto cede, mas governadores querem mais

O projeto sobre as dívidas estaduais e municipais (PLP 238/2013) trouxe o reconhecimento formal do Planalto de que é preciso amenizar as contas de estados e municípios. Ainda assim, encontrar uma fórmula consensual não deve ser mais fácil que nos demais temas que envolvem a divisão de recursos entre União, estados e municípios. Uma multiplicidade de propostas, com impactos financeiros discrepantes

e com amplo apoio político, antagoniza as sugestões do Ministério da Fazenda, que, por conta das pressões, principalmente dos governadores, ameaça voltar atrás.

O projeto do governo tem três objetivos:

1. Facilitar a aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) de convênio que perdoa os créditos tributários concedidos na chamada guerra fiscal.

Confaz: constituído pelos secretários de Fazenda dos estados e do Distrito Federal e pelo ministro da Fazenda, é um órgão deliberativo, previsto na Constituição, para promover o federalismo fiscal e a harmonização tributária entre os estados. As decisões tratam da concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICMS, procedimentos operacionais e fixação da política de dívida pública interna e externa.

Em vez da unanimidade dos secretários estaduais de Fazenda, a aprovação poderá ser feita por três quintos das unidades federadas e um terço dos estados integrantes de cada uma das cinco regiões do país. Assim, os estados poderão aliviar os impactos da decisão do STF que declarou inconstitucionais os incentivos fiscais concedidos sem unanimidade.

2. Ampliar as formas de compensação de renúncia tributária para efeitos da LRF.
3. Mudar o fator de correção dos contratos de refinanciamento das dívidas de estados e municípios, substituindo o IGP-DI pelo IPCA,

estabelecendo juros de 4% ao ano, em vez dos 6%, 7,5% e 9% ao ano nos contratos vigentes hoje. Quando a nova remuneração exceder a variação da taxa Selic em um mês, valerá o percentual da Selic.

Nesse ponto, porém, as propostas em circulação no Congresso querem um alívio maior para os estados e municípios (veja o quadro na pág. 48), como reivindicam os governadores e prefeitos. A começar pelo próprio parecer do relator, deputado Eduardo Cunha, à proposta do governo. O substitutivo apresentado não altera o percentual de comprometimento da receita líquida real de estados, Distrito Federal e municípios com contratos de dívidas com a União, mas aplica um desconto de 40% a 45% nos saldos devedores.

A proposta tem o apoio dos secretários estaduais de Fazenda. Por não concordar com o substitutivo a seu projeto, o Planalto deve retirar a proposta de tramitação — iniciativa vinculada à não aprovação da Medida Provisória 599/2012, sobre o ICMS.

Crítico à postura do governo, Cunha afirma que o projeto original “não estabelece a justa retroatividade dos critérios da indexação dos contratos de refinanciamento nem estabelece qualquer redução do fluxo de pagamento dos entes federativos”. O deputado defende ainda que o valor economizado seja usado em novos investimentos pelos estados e municípios, finalidade de boa parte das propostas em discussão no Senado (leia mais na pág. 58).

Propostas casadas

A tramitação do PLP 238/2013 confirmou o que a comissão de notáveis que o Senado instalou em 2012 para estudar o pacto federativo já recomendara ao Congresso: as propostas que envolvem recursos para estados e municípios



Wellington Dias retirou projeto sobre dívida ao constatar que não haveria acordo sobre a questão do ICMS

(royalties, ICMS, FPE e dívidas) devem ser analisadas de maneira conjunta para que eventuais perdas de uma unidade da Federação em um projeto sejam compensadas em outro (leia mais na pág. 58).

A perda da validade, por falta de votação no Congresso, da MP 599/2012, que criava um fundo para compensar as perdas com a unificação gradual do ICMS, e o esvaziamento do Projeto de Resolução 1/2013, que unifica alíquota do ICMS interestadual em 4%, fizeram com que o governo considerasse que as demais propostas sobre recursos de estados e municípios, como o PLP 238/2013, tornaram-se sem propósito. Prova disso é que Wellington Dias (PT-PI), que havia apresentado projeto idêntico ao do governo, retirou o texto (PLS 124/2013) em 22 de maio, quando ficou provado que não haveria acordo em torno das propostas sobre o ICMS.

“Todas essas matérias estão relacionadas e devem ser votadas em conjunto”, admitiu Eduardo Cunha.



Dilma, Mantega e os 27 governadores, reunidos em junho de 2012: por causa das pressões políticas, governo pode recuar e retirar proposta apresentada

Senadores apresentam outras opções

Com a iminente retirada do PLP 238/2013 pelo governo federal, as atenções se voltaram para as propostas de senadores, em grande parte alinhadas às reivindicações de governadores e prefeitos.

O PLS 86/2012, de Francisco Dornelles, tem o status de ter recebido, por escrito, o apoio de todos os secretários estaduais de Fazenda reunidos no Confaz. A sugestão é que as dívidas passem a ser indexadas pelo IPCA, com juros de 3% ao ano. Relator do PLS 86/2012 na CAE, Lindbergh Farias ampliou o escopo do projeto prevendo diminuição do comprometimento da receita corrente líquida dos estados e municípios para 9%. Hoje, o percentual pode chegar a 15%. “É fundamental mexer no indexador, mas temos

que abrir espaço para os estados aumentarem investimentos, diminuindo o percentual de comprometimento da receita corrente líquida”, justifica Lindbergh.

Com apoio da bancada do PMDB, projeto de lei do senador Eduardo Braga (PMDB-AM) só difere da proposta de Dornelles na taxa de juros, de 2% ao ano, mesmo índice sugerido pelo PLS 91/2012, de Aécio Neves (PSDB-MG), e pela Frente Nacional de Prefeitos, representada no debate da CAE pelo secretário de finanças do município de São Paulo, Marcos de Barros Cruz.

Quando líder do PMDB, o senador Renan Calheiros (AL) avaliou que o IGP-DI, mais vulnerável às variações cambiais, é incompatível com a capacidade de



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Projeto de Dornelles, de indexar contratos ao IPCA, mais juros de 3% ao ano, recebeu apoio do Confaz

pagamento dos estados. “Essa proposta [de Eduardo Braga] traz um indexador que não asfixia as unidades da Federação, vai colaborar decisivamente para resgatar a capacidade de investimento dos estados”, afirmou Renan Calheiros.

Em outro projeto, Lindbergh,



FOTOS: GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Propostas de Eduardo Braga (E) e Vanessa Graziotin alteram indexador da dívida e são relatadas por Wilder Morais, com outros 30 projetos, na CI

presidente da CAE, oferece como alternativa que as dívidas sejam reajustadas somente pela Taxa de Juros de Longo Prazo, que é usada nos empréstimos do BNDES, hoje em 6%. Esse é o objetivo de proposta de autoria dele (PLS 618/2011) que está na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde aguarda parecer do relator, Luiz Henrique

(PMDB-SC). A TJLP é o índice proposto também por projeto de Vanessa Graziotin (PCdoB-AM), que apenas autoriza o governo federal a realizar a substituição de indicadores (PLS 364/2011).

A proposta de Lindbergh também reduz o comprometimento da receita líquida com o pagamento da dívida e vincula os recursos economizados a novos

investimentos, para impulsionar o crescimento econômico. Com esses projetos, outras 30 propostas tramitam em conjunto na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde o relator é Wilder Morais (DEM-GO).

Comissões propuseram mudanças em 2012

O indexador das dívidas dos estados com a União foi um dos quatro temas analisados pela comissão criada pelo Senado em 2012 para estudar o pacto federativo. O grupo, coordenado pelo ministro aposentado do STF Nelson Jobim, também discutiu os critérios de distribuição dos recursos do FPE, o ICMS (com

propostas para o fim da guerra fiscal entre os estados) e os critérios de distribuição dos royalties do petróleo.

A comissão de 14 notáveis chegou a um consenso sobre a troca do índice de correção das dívidas dos estados com a União. A tendência é sugerir a substituição do IGP-DI pelo IPCA, com uma taxa de juros fixa, de 4% ao ano. Já o comprometimento da receita líquida real cairia dos atuais 13% para, no máximo, 11%. O prazo para quitar o saldo residual pode desaparecer, com os pagamentos obedecendo ao limite de comprometimento, no tempo necessário.

Depois de 11 reuniões, o grupo apresentou, em outubro passado, um relatório com nove medidas: três propostas de emenda à Constituição, quatro projetos de lei e duas emendas a projetos já em tramitação.

A comissão também sugeriu a

proibição de normas nacionais com repercussão sobre a remuneração de servidores estaduais e municipais e novas regras para distribuição dos recursos do FPE. Propôs ainda a previsão de que os crimes previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal sejam incluídos no Código Penal.

O ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel, relator do grupo, entende que, por se tratar de temas correlatos, a comissão apresentou uma solução conjunta, em que uma proposição pode compensar eventuais perdas de arrecadação acarretadas por outra.

O relator informou ainda que um anteprojeto de lei vai abordar uma legislação geral sobre o federalismo brasileiro para evitar novos casos como a guerra fiscal. Outro vai sugerir uma legislação específica sobre os royalties dos minérios.

Dando sequência ao trabalho, em

março, depois de se reunir com os governadores de todos os estados e do Distrito Federal, o presidente do Senado, Renan Calheiros, anunciou a criação de um foro permanente para ouvir os governadores sobre as medidas necessárias para equilibrar a Federação.

A Comissão Especial do Pacto Federativo foi criada em março de 2012 pelo então presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), atendendo sugestão do senador Pedro Taques (PDT-MT). Além de Jobim e Maciel, o grupo reuniu o procurador da Fazenda Nacional Manoel Felipe do Rêgo Brandão, o médico Adib Jatene, os economistas João Paulo dos Reis Velloso, Michal Gartenkraut, Fernando Rezende e Sérgio Prado e os juristas Ives Gandra da Silva Martins, Luís Roberto Barroso (agora ministro do STF), Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Marraffon.



Governadores se reuniram com os ex-presidentes da Câmara e do Senado, Marco Maia (E) e José Sarney (D)

GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Deputados

O grupo de trabalho da Câmara sobre as dívidas dos estados e municípios com a União, coordenado pelo deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP), propôs que as dívidas dos estados passem a ser indexadas pelo IPCA mais juros de 2%, tendo a Selic como teto. Já o limite de comprometimento com o serviço da dívida passaria de 13% para 9% da receita líquida real. Também sugeriu a criação de um mecanismo que possibilite a permuta de parte das prestações

por investimentos em infraestrutura.

Para isso, apresentou proposta que institui o Fundo de Investimentos em Infraestrutura nos Estados e no DF, ao qual seriam vinculados 50% dos recursos desembolsados pelos estados com pagamento das prestações dos contratos de refinanciamento. Os recursos retornariam aos estados, conforme programa de trabalho acordado com o Ministério do Planejamento. A proposta foi apresentada como substitutivo ao Projeto de Lei 1.675/2011, do deputado Vaz de Lima (PSDB-SP).



Comissão do Pacto Federativo, criada em 2012 pelo Senado, também avalizou troca do índice de correção para o IPCA

PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Objetivo é permitir novos investimentos

No cerne das propostas de redução do peso das dívidas está a recuperação do poder de investimento dos estados e municípios. O comprometimento da receita líquida e o aumento do estoque da dívida impedem que os governos estaduais e municipais tenham mais recursos para aplicar, por isso diversos projetos vinculam a diminuição dos pagamentos de débitos a investimentos em infraestrutura.

“Deveríamos definir que os governos subnacionais terão que gastar em investimentos o valor que deixar de ser pago pela mudança do indexador e dos juros”, sugeriu o professor Francisco Luiz Lopreato, da Unicamp, na audiência pública realizada pela CAE.

Abrir mão

Essa também é a proposta do senador Roberto Requião (PMDB-PR). Para ele, a União pode abrir mão de 50% dos créditos a que tem direito desde que governadores e prefeitos se comprometam a investi-los em infraestrutura e em ações nas áreas de saúde e educação, por meio de um Plano de Ações Especiais (PAE).

Pelos cálculos do parlamentar, a medida disponibilizaria cerca de R\$ 14 bilhões. Assim como a proposta de Dornelles, o projeto de Requião (PLS 210/2012), que

é assinado também pelos senadores Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) e Pedro Taques, recebeu o apoio dos secretários estaduais e municipais de Fazenda.

O projeto guarda semelhança com o apresentado pelo grupo de trabalho da Câmara que estudou o pacto federativo em 2012 (*leia mais na pág. 56*), que institui o Fundo de Investimentos em Infraestrutura nos Estados e no Distrito Federal, ao qual serão vinculados 50% dos recursos desembolsados pelos estados com pagamento das prestações dos contratos de refinanciamento.

Áreas prioritárias

A ideia é compartilhada pelo senador Luiz Henrique, que quer transformar um quinto das dívidas dos estados com o Tesouro Nacional em investimentos diretos em infraestrutura, combinados com o governo federal, nas áreas de educação, saúde, segurança, ciência e tecnologia e inovação. A parcela das prestações não poderia ser aplicada em custeio.

“Os estados perderam toda capacidade de investimento, seja por não receberem mais os 50% de compensação da isenção do ICMS nas exportações, seja por não participarem de impostos federais que são os que têm maior arrecadação,



JOSE CRUZ/AGÊNCIA SENADO

Luiz Henrique quer transformar um quinto da dívida em investimentos diretos em áreas prioritárias

como PIS, Cofins e outros, seja porque estão asfixiados pela dívida”, argumentou Luiz Henrique, cuja proposta (PLS 335/2011) teve endosso da bancada do PMDB.

A relatora na CAE, senadora Ana Amélia (PP-RS), considera que o projeto não altera as operações de crédito entre os entes federados; portanto, não é vedado pela LRF. “A providência permite a sinergia de esforços dos governos estaduais e federal na medida em que os investimentos a serem decididos entre as partes poderão ser conciliados com objetivos a serem

alcançados com o Programa Brasil Sem Miséria”, afirma Ana Amélia, que recomenda a aprovação da proposta e a inclusão não apenas dos recursos dos últimos contratos de refinanciamento entre União, estados e municípios, mas também daqueles firmados em 1993.

Novo teto

Com o apoio formal dos governadores, o projeto de resolução (PRS 14/2013) do senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) aumenta de 16% para 30% da receita corrente líquida o limite das operações de crédito de estados e

municípios, desde que sejam destinadas ao financiamento de investimentos de infraestrutura na área urbana e rural. As áreas prioritárias indicadas são educação, saúde e segurança, meio ambiente e mobilidade urbana.

Para Rollemberg, a medida não trará prejuízo ao equilíbrio fiscal do país, porque serão preservados os limites definidos na legislação relativos ao comprometimento anual, com amortizações, juros e demais encargos, e aos montantes totais da dívida consolidada. Se aprovada, a mudança valeria somente para 2013 e 2014.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Rollemberg propõe limite de 30% da receita, se for para investimentos em infraestrutura em área urbana e rural

CPI da Câmara termina sem auditar a dívida

Instalada em agosto de 2009 pela Câmara dos Deputados, a CPI da Dívida Pública terminou em maio de 2010 em meio a um impasse. Além do relatório final aprovado, do deputado Pedro Novais (PMDB-MA), um voto em separado apresentado pelo deputado Ivan Valente (PSOL-SP) propôs a realização de uma auditoria completa da dívida. Um grupo de deputados entregou o voto em separado ao Ministério Público, denunciando ilegalidades no endividamento de União, estados e municípios.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também discordou das conclusões da CPI da Câmara e defendeu uma auditoria completa. A OAB entrou com ação no Supremo Tribunal Federal para questionar o descumprimento do que a instituição considera um preceito constitucional, dado o impacto da dívida sobre os gastos nas áreas sociais do governo.

Conclusões

Segundo disse aos senadores da CAE Maria Lucia Fattorelli, coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, a CPI “foi um passo importante, mas ainda não significa o cumprimento da Constituição” no que diz respeito à obrigatoriedade de auditar as dívidas de estados e municípios, tendo em vista “a identificação de graves indícios de

ilegalidade da dívida pública da União, estados e municípios”.

O relatório aprovado pela CPI registra o crescimento desproporcional das dívidas de estados e municípios com a União, a transformação do que era para ser um subsídio para os entes federados em fonte de renda para a União, mas alerta para as consequências das propostas de reduzir o percentual da receita de estados e municípios destinada ao pagamento da dívida ou de aumentar os limites de endividamento sobre o resultado primário dos entes federativos, comprometendo o equilíbrio fiscal tão duramente conquistado.

Outra preocupação dos deputados foi salientar a diferença entre as situações de estados e municípios, desaconselhando uma solução única para todos. Variáveis como a capacidade de arrecadação, o crescimento econômico, a proporção da dívida, o risco de insolvência e outras peculiaridades devem ser levadas em conta em soluções específicas para cada caso.

Especificamente quanto ao indexador, a CPI conclui que “nesse sentido, pode haver margem para uma mudança das condições atuais, para refletir o cambiante panorama

econômico”. Mesmo assim, em caso de revisão do indexador, a CPI discorda da dispensa pura e simples do pagamento da diferença, sem obrigar estados e municípios a investi-la, sob pena de que eles a empreguem em gastos correntes, e não em melhorias duradouras para a qualidade de vida da população e para o desenvolvimento econômico.

O relatório dos deputados pede também mais transparência nas relações entre a União e estados e municípios. Segundo a CPI, a pretexto de manter o sigilo dos contratos, até hoje a sociedade desconhece o teor das negociações que resultaram nas dívidas atuais e os detalhes da definição dos limites de endividamento pelo Tesouro.

Manifestantes cobram auditoria da dívida, durante reunião da CPI da Câmara dos Deputados, em 2010



JANINE MORAES/CD



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



MÁRCIA KALUWE/AGÊNCIA SENADO

Pedro Taques (E), Roberto Requião e Antonio Carlos Valadares assinaram projeto que recebeu endosso dos secretários de Finanças

Sem apoio da União, projetos podem ser inconstitucionais

Diversas análises feitas por senadores veem inconveniências e até inconstitucionalidades nos projetos apresentados pelos colegas que têm como objetivo a renegociação dos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais.

O senador Eunício Oliveira (PMDB-CE), relator na CAE de projeto (PLS 13/2009) do ex-senador Raimundo Colombo que possibilitaria uma ampla renegociação das dívidas dos estados, entende que qualquer proposta sobre contratos entre União, estados e municípios deve “refletir indicativos de acordo ou acerto entre as partes envolvidas”.

“À adoção de quaisquer procedimentos que impliquem novos financiamentos ou mesmo redução da parcela dos serviços da dívida já refinanciada, ainda que restrita no tempo, estão associadas, também, questões relativas à repartição, entre a União e os entes federados, dos custos implícitos nos contratos de refinanciamento. Medidas dessa natureza só se mostram pertinentes e capazes de efetividade, face às

atuais restrições legais, quando provenientes de negociações entre a União e os demais entes federados”, escreveu Eunício Oliveira.

Esse também é o entendimento do senador José Pimentel (PT-CE), em parecer ao PLS 326/2010, do ex-senador Alfredo Cotait, que indexaria os contratos de refinanciamento ao IPCA, com juros de 6% ao ano. Segundo Pimentel, o projeto tem “vício de iniciativa”, já que foi apresentado por um parlamentar. Isso porque o projeto determina que o governo federal faça algo que, segundo a Constituição, é de sua competência privativa. “A União é credora dessas dívidas. Deflui logicamente que a iniciativa legislativa caberia à Presidência da República”, conclui Pimentel.

A opinião é compartilhada por Lobão Filho (PMDB-MA) em parecer a projeto (PLS 145/2005), de Cristovam Buarque (PDT-DF), que destina 20% do pagamento mensal do serviço da dívida de estados e municípios com a União para a educação. Lobão Filho, porém, vê “inconstitucionalidade insanável”

na proposta, semelhante ao PLS 335/2011, de Luiz Henrique (*leia mais na pág. 58*).

“Lei superveniente [à dos contratos] não pode determinar que um dos partícipes de tal contrato, que constitui ato jurídico perfeito, re faça o acordo ali contido à revelia do outro. Consequentemente, qualquer mudança nessa relação contratual requer a prévia anuência das partes envolvidas”, pondera Lobão Filho.

O senador Humberto Costa (PT-PE) e a senadora licenciada Gleisi Hoffmann (PT-PR), atual ministra-chefe da Casa Civil, também manifestaram, nos relatórios que apresentaram à CAE sobre o PLS 302/2009, do ex-senador Marconi Perillo (hoje governador de Goiás), que um relaxamento da regra do artigo 35 da LRF “permitiria um novo ciclo de endividamento” e poderia “abrir um precedente pouco desejável”.

Os dois senadores, que assinam relatórios com o mesmo

Eunício Oliveira (E) e José Pimentel defendem mudança consensual nos contratos. Já Cristovam Buarque destina 20% do serviço da dívida para a educação



JOSE CRUZ/AGÊNCIA SENADO



JOSE CRUZ/AGÊNCIA SENADO



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



JOSE CRUZ/AGÊNCIA SENADO

Lobão Filho lembrou que projetos que preveem alteração unilateral em contrato são inconstitucionais

conteúdo, elogiam tanto as negociações dos contratos de refinanciamento quanto a regra da LRF: “Sem essa proibição [da LRF], as

pressões políticas por flexibilizações nos refinanciamentos teriam sido imensas e, com elas, poderia haver novos desajustes fiscais, na certeza do socorro da União”.

Os parlamentares ressaltam que as implicações da redução do pagamento de dívidas estaduais e municipais à União, o que seria permitido pela proposta de Marconi, têm consequências na dívida líquida do setor público, aumentando os esforços do governo central no resultado do superávit primário.

“A União teria que arcar com um esforço fiscal adicional para assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A proposta, portanto, não se coaduna com a política econômica em curso no país, caracterizada pela gestão fiscal responsável, com vistas ao crescimento



MARCIA KALUWE/AGÊNCIA SENADO

Humberto Costa propôs rejeição de projeto por temer o surgimento de “um novo ciclo de endividamento”

econômico sustentável, estável e com redistribuição de renda”, dizem os senadores da base de apoio do governo.

OAB promove ato público por revisão de dívidas

Cerca de 120 entidades da sociedade civil participaram em Brasília de ato público promovido em 15 de maio pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pedindo a revisão da dívida dos estados e municípios com a União. “A OAB quer que este ato público simbolize o grito da nação brasileira, a voz do cidadão deste país, no sentido de que vivemos numa federação, de que o pacto federativo há de ser respeitado, de que o princípio constitucional da diminuição das desigualdades regionais há de ser cumprido”, declarou o presidente da Ordem, Marcus Vinicius Furtado Coêlho.

A OAB defende a mudança do índice de correção dos contratos e uma repactuação das dívidas. “Estados e municípios, renegociando essas dívidas, terão mais condições para prestar serviços de saúde, educação e, inclusive, investir no sistema de Justiça com mais adequação, além de ter mais condições para o pagamento dos precatórios judiciais”, ressaltou Furtado Coêlho.

No documento, as entidades questionam os termos exorbitantes

dos financiamentos, apontam os exagerados encargos financeiros aplicados aos contratos e alertam para a necessidade de transparência no processo de endividamento de estados e municípios. O documento conclui exigindo uma solução para a situação que tem levado estados e municípios a contrair empréstimos externos para pagar encargos à União e, ainda, a troca do indexador que corrige essas dívidas (hoje IGP-DI mais juros de

6% ao ano) pelo IPCA, além da suspensão da cobrança de juros.

Participaram do ato público o senador Aécio Neves (PSDB-MG) e a senadora Ana Amélia (PP-RS), deputados, integrantes dos Poderes Executivo e Judiciário dos estados e da União e representantes do Ministério Público e de entidades da sociedade civil, que aprovaram um manifesto pela revisão das dívidas de estados e municípios.

EUGÊNIO NOVAES/OAB-DF



Ana Amélia e Aécio Neves (4ª e 5ª à esq.) participaram do ato público liderado pela OAB: novo índice e repactuação

Saiba mais

Esta edição foi baseada na audiência pública realizada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado em 25 de março de 2013. As apresentações dos debatedores podem ser acessadas nos seguintes links:

- Francisco Lopreato, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
<http://bit.ly/11eAJDZ>
- Weder de Oliveira, ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU)
<http://bit.ly/11B6zGI>
- Marcos de Barros Cruz, secretário municipal de Finanças de São Paulo
<http://bit.ly/1bE4cbG>
- João Pedro Casarotto, membro da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite)
<http://bit.ly/163mL87>
- Maria Lucia Fattorelli, coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida
<http://bit.ly/1548ntK>

Além das palestras, as demais fontes consultadas foram:

FINANÇAS NACIONAIS

- *A Conta das Desonerações sobre os Municípios* (2013), de François Bremaeker, da Associação Transparência Municipal (ATM)
<http://bit.ly/12tZqxU>
- *A Dívida Pública Brasileira* (2005), do Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados
<http://bit.ly/13GRZ4q>
- *A Dívida dos Estados com a União — refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da Lei 9.496/97* (2013), da Febrafite
<http://bit.ly/11B6Fhm>
- *A Evolução das Finanças Municipais* (2012), da Confederação Nacional de Municípios
<http://bit.ly/16nuv5m>
- *Avaliação da Situação Financeira dos Municípios* (2012), da Confederação Nacional de Municípios
<http://bit.ly/16nuBtM>
- *Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao Proes* (2004), de Cleofas Salviano Junior, do Banco Central
<http://bit.ly/17Mpwi2>
- *Despesas Impróprias para Municípios* (2010), de Ivan Barbosa Rigolin e Gina Copola
<http://bit.ly/144wxoU>
- *Despesas Municipais com Serviços, Ações e Programas de Competência dos Estados e da União em 2011*, de François Bremaeker
<http://bit.ly/1bE4n6I>
- *Dívida Estadual* (2012), do consultor legislativo Josué Alfredo Pellegrini, do Senado Federal
<http://bit.ly/163naaw>

- *Dívida Pública: a experiência brasileira* (2009), da Secretaria do Tesouro Nacional
<http://bit.ly/178NGUm>
- *Dívida Pública, Classes e Democracia no Brasil Pós-Real* (2010), tese de doutorado de Daniel Bin (UnB)
<http://bit.ly/12tZVrD>
- *Dívidas e Dúvidas: análise dos limites globais de endividamento de estados e municípios* (2009), do consultor legislativo Carlos Alexandre Amorim Rocha, do Senado Federal
<http://bit.ly/16nuL4p>
- *Índice Firjan de Gestão Fiscal* (2012), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
<http://bit.ly/1mTdo0>
- *Os municípios bilionários em 2013*, de François Bremaeker
<http://bit.ly/11B6G4W>
- *Os Números da Dívida* (2013), de Maria Lucia Fattorelli e Rodrigo Ávila, da Auditoria Cidadã da Dívida
<http://bit.ly/19zOhhO>
- *O Pagamento dos Precatórios pelos Municípios* (2013), de François Bremaeker
<http://bit.ly/1abFFN6>
- *Perspectivas da Economia Brasileira em 2013* (2013), de Guido Mantega, ministro da Fazenda
<http://bit.ly/Z44WTF>
- *Relatório final da CPI da Dívida Pública da Câmara dos Deputados* (2010)
<http://bit.ly/11N0Wt6>
- *Anuário Multi Cidades — finanças dos municípios do Brasil* (2012), da Frente Nacional de Prefeitos
<http://bit.ly/13GS6Nw>



FINANÇAS INTERNACIONAIS

- *Central Government Debt: statistical yearbook* (2010), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
<http://bit.ly/163nt56>
- *Fiscal Policy and Debt Sustainability: Cardoso's Brazil, 1995–2002* (2004), de Fabio Giambiagi (Ipea) and Marcio Ronci (FMI)
<http://bit.ly/11N0Lhw>
- *International Debt Statistics* (2013), do Banco Mundial
<http://bit.ly/WdqQAB>
- *Panorama Econômico Internacional* (2012), da OCDE
<http://bit.ly/15496eA>

Grandes temas nacionais em discussão!

A cada edição, a cobertura completa de um assunto debatido no Senado Federal que afeta a vida de milhões de brasileiros. Peça o seu exemplar pelo e-mail jornal@senado.gov.br

DÍVIDA PÚBLICA



ADOÇÃO



EDUCAÇÃO PÚBLICA



TRÂNSITO DE MOTOS



INOVAÇÃO TECNOLÓGICA



RIO+20



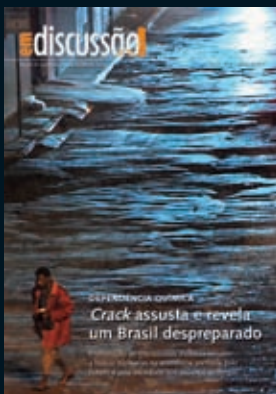
DEFESA NACIONAL



NOVO CÓDIGO FLORESTAL



DEPENDÊNCIA QUÍMICA



TRABALHO ESCRAVO



BANDA LARGA



AVIAÇÃO CIVIL



MORTALIDADE MATERNA



DESTINO DO LIXO



CLONAGEM DE ANIMAIS



PETRÓLEO DO PRÉ-SAL



O SENADO VOTOU. AGORA É LEI

Lei 12.810/2013



MAIS CRÉDITO PARA SUA REGIÃO

O Congresso Nacional aprovou a Lei 12.810/2013, que permite aos estados e municípios renegociar e parcelar as dívidas com a Previdência Social. Isso possibilita a ampliação de recursos disponíveis e contribui para o desenvolvimento da sua região.

Governadores e prefeitos têm até o dia 30 de agosto de 2013 para repactuar as dívidas previdenciárias.

Saiba mais em:
www.senado.leg.br

