

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

(Artigo 4º, Parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000)

O Brasil já avançou muito na direção de um regime fiscal responsável. As mudanças institucionais, que visam tornar possível o alcance do equilíbrio fiscal do longo prazo, vêm ocorrendo há mais de uma década. A reforma da previdência e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal estão entre os principais avanços recentes. Enquanto a primeira ataca uma das maiores fontes de desequilíbrio fiscal no Brasil, a segunda é um instrumento chave para permitir a sustentabilidade do ajuste fiscal no longo prazo, através da definição de princípios, normas e limites que permitirão a consolidação definitiva da cultura da questão fiscal responsável no país.

Além do avanço nas reformas estruturais, houve uma mudança de política fiscal introduzida pelo Programa de Estabilização Fiscal (PEF). As medidas de curto prazo incluídas no programa visavam o cumprimento de metas estabelecidas de superávit fiscal para os três anos subsequentes, compatíveis com a estabilização da relação dívida/PIB no final do triênio. As metas de superávit fiscal vêm sendo sistematicamente cumpridas, de forma que os resultados obtidos desde o último trimestre de 1998 diferem em muito dos resultados de anos anteriores, mostrando um comprometimento com o ajuste fiscal jamais visto no país.

Com o cumprimento de metas fiscais, a conseqüente estabilização da razão dívida/PIB e os avanços na institucionalização do ajuste fiscal já obtidos, poderíamos dizer que o País está em vias de conseguir sedimentar o equilíbrio fiscal. Existem, no entanto, riscos para a concretização deste cenário dentro do período esperado. Estes riscos estão concentrados, principalmente, em passivos contingentes derivados de uma série de ações judiciais que podem determinar o aumento do estoque da dívida pública. Este aumento do estoque, caso ocorresse, teria que ser compensado por um aumento do esforço fiscal, de forma a impedir a elevação da relação dívida/PIB.

É importante ressaltar que a listagem de passivos contingentes explicitados a seguir não implica ou infere probabilidade de ocorrência, mas apenas aponta os passivos que, se reconhecidos, teriam um maior impacto sobre a política fiscal.

Grande parte das ações contra a União se refere ao controle de preços ou à aplicabilidade de índices de correção que se alegam expurgados. Dentre estes passivos, talvez o mais importante e com maior impacto potencial seja a correção do saldo do FGTS nos planos de estabilização passados.

O FGTS é um fundo constitucional criado para garantir ao trabalhador uma indenização quando demitido, sendo uma poupança forçada, cuja contribuição é feita pelo empregador como uma porcentagem da folha salarial. As ações existentes pleiteiam a compensação financeira por supostas perdas monetárias ocorridas durante quatro planos de estabilização ocorridos entre 1987 e 1991. As atualizações monetárias utilizadas na época estão de acordo com a legislação vigente. Examina-se, neste momento, se esta é uma questão constitucional ou meramente legal e, naquilo em que se tratar de uma questão constitucional, se a legislação aplicada é compatível com a Constituição. A apreciação dessas questões constitucionais encontra-se hoje no Supremo Tribunal Federal, sendo aguardada a conclusão do julgamento.

Dois pontos devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, se por acaso o governo vier a perder em algum dos planos, a perda financeira não ocorre de forma imediata, já que os

depósitos dos trabalhadores junto ao FGTS só podem ser retirados em situações específicas, como demissão, compra de casa própria, respeitando algumas condições. Assim, teríamos um aumento do estoque da dívida, mas o gasto financeiro não ocorreria imediatamente. Em segundo lugar, como dito acima, está hoje em julgamento se a definição do índice aplicável aos períodos correspondentes aos planos econômicos é ou não uma questão constitucional e, em caso afirmativo, se a legislação correlata compatibiliza-se com a Constituição. Caso o Supremo Tribunal Federal entenda que essa matéria, total ou parcialmente, não constitui uma questão constitucional, a Corte simplesmente deixará de proferir qualquer juízo sobre a mesma, remanescendo para os Tribunais inferiores a definição dos índices de correção a serem utilizados. Ou seja, o julgamento do STF não implica a aplicação imediata dos índices sugeridos e, dependendo da decisão tomada, sequer a definição de quaisquer índices a serem aplicados. Dessa forma, é muito difícil avaliar o impacto fiscal deste passivo contingente.

Outro passivo contingente relacionado ao questionamento de índice de reajuste utilizado para correção monetária refere-se à correção dos cruzados bloqueados pelo Plano Collor, em março de 1990. A correção aplicada pelos bancos foi o Bônus do Tesouro Nacional Fiscal (BTNF), de acordo com a Lei n^o 8.024, de março de 1990. Os correntistas alegam que deveria ter sido aplicado o Índice de Preços ao Consumidor, de acordo com a Lei n^o 7.730, de 1989. Até o momento, o Superior Tribunal da Justiça tem decidido a favor da correção pelo BTNF. Recentemente, os correntistas recorreram ao Superior Tribunal Federal (STF). É importante ressaltar que, neste caso, não foi decidido quem deverá arcar com o ônus de uma eventual mudança no índice de correção: os bancos privados ou o Banco Central.

Há que se mencionar também um conjunto de ações relacionadas à responsabilidade civil do Estado. Ações movidas por companhias de aviação e por empresas do setor sucro-alcooleiro reivindicam perdas derivadas dos reajustes de preços estipulados pelo setor público, do próprio controle de preços, assim como do controle da comercialização e distribuição do produto.

Por fim, há que fazer referência às ações de natureza trabalhista e tributária. Há aqui um amplo conjunto de demandas, muitas delas já julgadas, das quais vale fazer referência, dentro do critério anteriormente estabelecido, à ação que questiona a constitucionalidade do uso da taxa SELIC na correção dos impostos atrasados. Cumpre lembrar que passivos desta natureza já com sentença definitivas foram tratados como precatórios.

Existe, no entanto, uma grande dificuldade em se estimar o valor destes passivos contingentes. O valor da causa não é uma boa estimativa do que será efetivamente pago pela União no caso de uma eventual perda. Isto não só porque o valor pode ser acrescido de multas e correção monetária, como porque o valor a ser pago pode ser alterado na sentença, de forma que o valor liquidado normalmente difere em muito do valor da causa. Assim, não é possível fornecer estimativa precisa do valor dos passivos contingentes acima mencionados.

Devemos considerar, ainda, como passivo contingente as garantias concedidas pela União em operações de crédito. Uma grande parte destas garantias se refere a fianças e avais concedidos a empréstimos feitos por organismos internacionais. Neste caso, é importante lembrar que o valor pago tem sido muito pequeno em relação aos compromissos assumidos. Em 1999, por exemplo, a União foi obrigada a honrar apenas cerca de 3% da média dos compromissos garantidos para um determinado ano, o que representou um montante de US\$ 73 milhões. Logo, apesar de estarem sendo consideradas neste Anexo, as garantias concedidas não representam um alto risco para as contas fiscais, dado o histórico recente.

A explicitação destes passivos contingentes neste anexo representa mais um passo importante rumo à transparência fiscal. No entanto, é importante ressaltar que as ações aqui citadas representam apenas passivos contingentes. Ou seja, ainda estão em julgamento, não estando de forma alguma definido o seu reconhecimento pela União. Ao contrário, a União vem despendendo um grande esforço no sentido de defender a legalidade de seus atos passados. Além disso, caso a União perca algum destes julgamentos, isto representará um esforço maior em busca de um ajuste fiscal. Isto porque o principal objetivo da política fiscal, qual seja, garantir a solvência do setor público no longo prazo, se mantém.

Além dos itens considerados acima, devemos considerar também os passivos da União ainda não contabilizados, mas que estão dentro do cronograma de reconhecimento futuro de passivos. Em 2001, espera-se reconhecer passivos no montante de R\$ 13,3 bilhões compostos da seguinte forma:

Passivos a serem reconhecidos em 2001 (R\$ milhões)	
FCVS	10.000
Dívidas originárias de extinção de entidades/órgãos da administração pública	2.807
Dívidas diretas	10
Dívidas originárias da criação de novos estados	455
Total	13.272