

OS IMPACTOS DA SECURITIZAÇÃO NA GESTÃO TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS DA REGIÃO NORTE

Alessandra de Fátima Souza de Souza¹

RESUMO

As atividades financeiras evoluíram de forma considerável nas últimas décadas e se organizaram em múltiplas atividades, expandindo seus domínios na economia mundial. Dentre as inovações, podemos destacar a securitização, um derivativo financeiro, comumente utilizado, que transforma um ativo ilíquido em um ativo líquido vendável. Líquido, no campo das finanças, é a possibilidade de trocar um ativo por dinheiro, instantaneamente, por um valor de mercado justo, como cita Eitmann (2014). É importante pensar em novas alternativas para a gestão tributária de Estados e Municípios. Reformas que alcancem melhor eficiência dos recursos, distribuição das riquezas e garantia de bem-estar social. A securitização de créditos públicos pode representar a precarização ainda maior das atividades governamentais, á medida que compromete a arrecadação com o pagamento de juros e custos decorrentes das operações, comprometendo o papel fundamental do Estado, que é garantir o bemestar social da coletividade.

Palavras-chave: Securitização – Créditos tributários – Arrecadação – Mercados financeiros.

ABSTRACT

Financial activities have evolved considerably in recent decades and have been organized into multiple activities, expanding their domains in the world economy. Among the innovations, we can highlight securitization, a commonly used financial derivative that transforms an illiquid asset into a salable liquid asset. Liquid, in the field of finance, is the possibility of exchanging an asset for money, instantly, at a fair market value, as mentioned by Eitmann (2014). It is important to think of new alternatives for the tax management of States and Municipalities. Reforms that achieve better resource efficiency, distribution of wealth and guarantee of social well-being. The securitization of public credits may represent an even greater precariousness of government activities, as it compromises the collection with the payment of interest and costs arising from operations, compromising the fundamental role of the State, which is to guarantee the social well-being of the community.

Keywords: Securitization – Tax credits – Collection – Financial markets.

APOIO

¹ USP; Doutoranda em Contabilidade e Controladoria, Mestre em economia aplicada pela Universidade Federal do Pará; alesouza@ufpa.br















1 INTRODUÇÃO

A globalização, a tecnologia e o desenvolvimento das relações econômicas alteraram consideravelmente a atuação do sistema financeiro. A oferta de crédito é um componente fundamental para o funcionamento desse sistema, para a sobrevivência das economias capitalistas e instituições financeiras. Como define Mendes (2014), o crédito tem a função preponderante de transferir recursos de agentes, ou setores superavitários, à agentes ou setores deficitários, fomentando a economia e injetando recursos onde eles são necessários. É importante frisar, ainda, sobre as mudanças que as crises financeiras recorrentes produzem na economia mundial. Nesse cenário, destacamos a evolução dos derivativos financeiros, como a securitização, bastante utilizado por empresas, e em constante crescimento.

Securitização pode ser definido como um processo que transforma um ativo ilíquido em um ativo líquido vendável. Líquido, no campo das finanças, é a possibilidade de se trocar um ativo por dinheiro, instantaneamente, a um valor de mercado justo. Eitmann (2014).

Mendes (2014), expressa que securitização é a transformação de créditos em lastro para a emissão de títulos de valores mobiliários. Dessa forma, pode haver securitização de empréstimos, financiamentos e arrendamento mercantil, dentre outros recebíveis.

Segundo dados da UQBAR, empresa criada em 2003, referência em finanças, securitização e private equity no Brasil, em 2016, o montante consolidado de emissões de securitização imobiliária se elevou ao valor de R\$ 18, 69 bilhões, o maior valor já registrado desde 1999. Fernades, Sheng e Lora (2011) apresentam que uma característica da securitização que tem sido discutida é sobre a existência ou não de um contrato entre o investidor final e a empresa cedente dos ativos securitizados.

Nesse cenário, surge a PLP 459/ 2017 que prevê a securitização de créditos tributários, inscritos ou não em dívida ativa, altera a lei 4.320, e dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários.













Assim, o presente trabalho busca discutir as implicações da possível aprovação da PLP, e seus impactos para a arrecadação tributária dos Estados da região Norte, bem como suas consequências para o bem-estar social. A pesquisa se justifica pela importância do tema na área das finanças, a pouca literatura disponível sobre securitização e a necessidade de aprofundamento da discussão. A importância social se dá pelas implicações que o processo de securitização e endividamento dos Estados por ocasionar nas políticas públicas, como educação e saúde.

A pesquisa é exploratória, com investigação dos normativos regulamentadores da securitização e análise crítica da PLP 459/2107, e bibliográfica, com abordagem da literatura sobre o tema.

2 SECURITIZAÇÃO

A globalização financeira trouxe à tona processos de arbitragem, especulação, elevada alavancagem e crises que abalaram o sistema financeiro. Então, surgiram novas características, regulamentações e supervisão, ainda que deficientes do sistema financeiro, como definem Cintra, Schutte e Viana (2010). O desenvolvimento das atividades financeiras é fundamental para o crescimento e desenvolvimento econômico.

O termo Securitização deriva do inglês Securities, que significa títulos financeiros. Carvalho, Et al (2015). Securitização pode ser definido como um processo que transforma um ativo ilíquido em um ativo líquido vendável. Líquido, no campo das finanças, é a possibilidade de se trocar um ativo por dinheiro, instantaneamente, a um valor de mercado justo. Eitmann (2014).

Mendes (2014), expressa que securitização é a transformação de créditos em lastro para a emissão de títulos de valores mobiliários. Dessa forma, pode haver securitização de empréstimos, financiamentos e arrendamento mercantil, dentre outros recebíveis.











Segundo dados da UQBAR, empresa criada em 2003, referência em finanças, securitização e *private equity* no Brasil, em 2016, o montante consolidado de emissões de securitização imobiliária se elevou ao valor de R\$ 18, 69 bilhões, o maior valor já registrado desde 1999. Fernades, Sheng e Lora (2011) apresentam que uma característica da securitização que tem sido discutida é sobre a existência ou não de um contrato entre o investidor final e a empresa cedente dos ativos securitizados.

Abaixo, apresentamos um quadro com definições conceituais sobre os principais ativos recebíveis:

Tabela 1 – Ativos Recebíveis

Ativo – Lastro	Definição
Crédito imobiliário	Créditos decorrentes de financiamentos para
	a aquisição ou desenvolvimento de imóveis
	residenciais ou comerciais. Inclui operações
	realizadas no Sistema Financeiro Imobiliário
	(SFI) e Sistema financeiro de habitação
	(SFH), tendo como tomador tanto pessoas
	físicas como pessoas jurídicas
Crédito Pessoa Jurídica	Créditos decorrentes de financiamentos a
	pessoa jurídica, geralmente têm como
	finalidade a aquisição de bens (excluindo
	imóveis e veículos, já pertencentes a outras
	classes), mas podem incluir outros fins, como
	por exemplo, comércio exterior, infraestrutura
	e desenvolvimento.
Crédito Pessoal	Créditos decorrentes de financiamentos para
	consumo não específico. Inclui operações de
	financiamento com e sem consignação em
	folha de pagamento, cartão de crédito e
	cheque especial.











CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA DE CLASSE DE LUKÁCS

	0.4 11
Direitos	Créditos decorrentes da cobrança de direitos trabalhistas ou cobrança de uma patente de produto, processo de produção, marca etc para permitir seu uso ou comercialização.
Financiamentos de veículos	Créditos decorrentes de financiamentos para a aquisição de veículos automotores, tendo como tomador tanto pessoas físicas como jurídicas.
Prestação de serviço público	Créditos decorrentes da prestação de serviços públicos (e.g. saneamento básico)
Recebíveis comerciais	Créditos de curto prazo, geralmente de 30 a 90 dias, decorrentes da venda de um bem ou serviço realizado por pessoas jurídicas. Estes ativos são regularmente utilizados por empresas como fonte de geração de capital de giro através de desconto destes junto a instituições financeiras (desconto de duplicatas ou cheques)
Recebíveis do Agronegócio	Créditos decorrentes de financiamentos rural e agroindustrial, tendo como tomador tanto pessoas físicas como jurídicas. Finalidades para estes financiamentos incluem investimento, custeio ou comercialização da produção.
Recebíveis médicos	Esses créditos incluem contratos de prestação de serviços médicos – hospitalares celebrados entre prestadores de serviços médicos e administradoras de planos de saúde, cooperativas médicas e odontológicas e instituições equivalentes; contratos de seguro celebrados entre operadoras e empresas para o fornecimento de planos de saúde e seus empregados.







APOIO





REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA Formação da Consciência de Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA DE CLASSE DE LUKÁCS

Recebíveis Educacionais	Créditos incluem financiamentos a pessoa física com fins educacionais e pagamentos decorrentes da prestação de serviços educacionais
Setor Público	Créditos que têm como devedor o governo federal, estadual ou municipal, ou empresas cuja totalidade do controle acionário é detida pelo poder público, decorrentes da emissão de instrumentos de dívida, assunção e/ou reestruturação de passivos.
Títulos mobiliários	Créditos decorrentes do investimento em valores mobiliários (debêntures, comercial papers)
Tributos	Créditos decorrentes de impostos devidos ao setor público por pessoas físicas e jurídicas.
Multiclasse	Créditos que incluem duas ou mais classes de ativo – lastro dentre as mencionadas nesta tabela.

Fonte: UQBAR

A securitização apresenta mais eficácia em termos de custos se houver um grande volume de transações que possuam histórico de inadimplência conhecidos. Eitmann (2014). Há economia em cadastro, avaliação e monitoramento e ganhos em grau de liquidez, inexistente no crédito bancário.

A resolução CMN 2907, de 2001, do Banco central do Brasil, autoriza a constituição e funcionamento de fundos de investimento em direitos creditórios e de fundos de aplicação em quotas de fundos de investimento em direitos creditórios. Em 2018, o Conselho monetário nacional alterou essa resolução para permitir maior flexibilização pela CVM (comissão de valores mobiliários) para editar normas especificas sobre os fundos de investimentos em direitos creditórios. Outras legislações relacionadas são a resolução 4.410, de 2015, do Banco Central do Brasil, que dispõe sobre a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Letra de crédito

PROMOÇÃO













imobiliário (LCI). E ainda, a resolução 4.464, que altera as disposições sobre recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de poupança e empréstimo (SBPE).

Carvalho, Et. Al (2015), destaca o surgimento de uma nova modalidade de securitização, conhecida como ressecuritização. Nela, o lastro para emissão de novos papéis são outros papéis securitizados. Como exemplo dessas operações, temos o caso do financiamento hipotecário nos Estados unidos, onde o empréstimo (hipotecário) original servia de lastro para um ativo securitizado, que por sua vez, lastreava um outro ativo securitizado. Essas transações, acompanhadas de outras práticas, como a emissão de papéis em classes de risco tiveram um papel decisivo na crise financeira de 2007 nos Estados Unidos.

A securitização apresenta riscos, como preceituam Pinheiro e Savoia (2009). Os agentes reguladores tendem a ver a securitização com certa reserva devido a duas razões: em primeiro lugar, com a ênfase em originar ativos, bancos podem perder o incentivo a manter a disciplina na concessão de crédito, o que pode elevar o risco dos sistemas financeiros; e em segundo, com a venda das operações de crédito, reduz-se o impacto das normas que visem adequar o capital das instituições e de outras medidas prudenciais. Na economia americana, a Crise do *Sub-prime* evidenciou esses riscos, como já citado anteriormente.

2.1 Securitização dos créditos Públicos

A PLP 459/2017, de origem do projeto de lei do senado (PLS) 204/2106 – Complementar, de autoria do senador José Serra (PSDB – SP), altera a lei 4.320/64, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a lei 5.172/66 (código tributário nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados. A proposta encontra-se aguardando deliberação do plenário da câmara, após aprovação no Senado.











A proposta autoriza União, Estados e Municípios a cederem direitos creditórios ao setor privado, inscritos ou não em dívida ativa, em uma prática conhecida como securitização. A PSL impõe condições para realização da securitização: Autorização do poder legislativo respectivo (federal, estadual ou municipal); não modificação da natureza do crédito e das condições de pagamento; não transferência da competência para a cobrança dos créditos; cessão definitiva dos direitos; e parcelamento dos créditos. O projeto prevê, ainda, a criação de uma sociedade de propósito específico, com a atribuição de acumular os créditos e convertê-los em títulos ou debêntures padronizados, negociáveis no mercado de capitais.

O poder de tributar pertence ao Estado, com exclusividade, conforme preceitua a constituição de 1988, artigos 145 a 162, que estabelece os tributos que podem ser estabelecidos por União, Estados e Municípios, além das limitações ao poder de tributar. A constituição, estabelece anda, os preceitos para justiça tributária, distribuição de renda e bem-estar social, função máxima da atuação do Estado.

Oliveira (2012), cita que a tributação, predominantemente a cobrança de tributos, serve para financiar os gastos do governo, que pode recorrer a contratação de dívidas, por meio de títulos e contratos, quando a arrecadação se revelar insuficiente. O autor estabelece, ainda, a conceituação de carga tributária, definindo como um indicador que expressa a relação entre volume de recursos que o Estado extrai da sociedade, e que financiam suas atividades, e o produto ou a renda nacional de um determinado país.

A proposta de lei não retira a responsabilidade de cobrança dos tributos do Estado, e nem altera a arrecadação para os contribuintes. A securitização ocorre por meio da rede bancária, onde o Estado, com empresa criada especificamente para esse fim (administrar os créditos), transfere o produto da arrecadação tributária, por meio de operações de crédito.

É importante observar, que em momentos de crise, como o que vivenciamos, a arrecadação tributária é afetada, o que exige dos entes públicos maior habilidade e gerência, para atendimento das demandas sociais e necessidades do Estado.













Carvalho (2014), estabelece que o agravamento da crise, que leva a recessão, é percebido através da queda da arrecadação tributária, que ocorre devido à redução do nível de atividade econômica, que ocasiona desemprego. E ainda, reduz os preços dos ativos financeiros e a produção de bens e prestação de serviços, criando cenário para a crise econômica. Assim, sem os recursos suficientes e com demanda populacional em alta, o Estado pode comprometer a sua capacidade de pagamento e oferta de políticas públicas.

Mankiw (2019) estabelece o efeito de um déficit orçamentário governamental, quando o governo gasta mais do que arrecada. O déficit orçamentário reduz a poupança nacional, diminuindo a oferta de fundos para empréstimos e a taxa de juros de equilíbrio. Então, quando o governo tomar um empréstimo para financiar esse empréstimo, desloca as famílias e empresas, que em outras condições, desejariam contrair empréstimos para financiar investimentos.

Os Estados da região Norte (Pará, Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Rondônia e Acre), são os que mais sofrem com os efeitos dos déficits de arrecadação, em função das crises. Apresentam menor competitividade Empresarial, menor população, e capacidade contributiva, além de inúmeras demandas sociais, nas áreas de saneamento, educação e saúde. Oliveira (2012), estabelece que, segundo o princípio moderno da competividade, as regras determinam que se deve extinguir completamente os impostos que afetam a competitividade no mercado internacional e isentar as exportações de qualquer incidência tributária.

O estado de Roraima arrecadou R\$ 5.921.200,80 (cinco milhões, novecentos e vinte e um mil, duzentos reais e oitenta centavos), de IPVA em outubro de 2019, segundo dados do site da Secretaria da fazenda do estado. O estado do Pará, para o mesmo período e imposto apresentou arrecadação de R\$ 52.524,313,00 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e vinte e quatro mil e trezentos e treze reais), dados também coletados do site da secretaria de fazenda do estado. O Estado de São Paulo, em contrapartida, arrecadou para o mesmo imposto, R\$ 609,4 milhões.











Percebemos, então, que a capacidade de pagamento e financiamento, bem como arrecadação dos Estados da região Norte é muito discrepante para as os demais Estados do País. Dessa forma, a securitização dos créditos públicos pode acentuar as dificuldades pelas quais já passam Estados e Munícipios, e ainda, transfere para mercado financeiro valores resultantes das operações de crédito que poderiam ser direcionadas para atendimento das demandas sociais. Em caso de frustrações de receitas, as dívidas se elevam, e os valores de pagamentos de juros comprometem um percentual considerável dos recursos disponíveis. Os entes públicos se tornam reféns das operações, pois haverá a necessidade de novos empréstimos e financiamentos para arcar com os custos decorrentes das transações.

3 CONCLUSÃO

A securitização de créditos públicos, caso a proposta de lei 459/2107, em tramitação na câmara dos deputados, seja aprovada, pode representar a falência da atuação estatal e estagnar ainda mais as finanças dos entes. As empresas criadas para gerir os créditos, bem como os bancos, interessados diretos na aprovação, cobram pelas suas atividades, o que onera ainda mais os cofres públicos. É preciso considerar, ainda, que em cenários de crises, a arrecadação tributária diminuiu e o Estado precisa atender as demandas sociais com menores recursos disponíveis. E, arcar com os custos e encargos da securitização, o que ocasiona novos empréstimos e compromete a saúde financeira dos entes públicos em questão. Os Estados da região Norte, com menor competitividade, altas demandas sociais por saúde, educação, segurança, entre outras, altos índices de desemprego e escolaridade, tendem a sofrer mais os impactos da aprovação da proposta, pois os Estados necessitariam direcionar os recursos para atendimento dos pagamentos ao mercado financeiro, comprometendo o atendimento do bem-estar social.

A pesquisa buscou avaliar os impactos na arrecadação tributária dos Estados da região Norte, caso o projeto de lei em discussão seja aprovado. Uma limitação















presente na pesquisa, trata justamente de ainda ser um projeto de lei, pois dessa forma, não é possível identificar quando e se o projeto será aprovado, nem como serão os percentuais permitidos para securitização e demais normas regulamentadoras. Identificamos que uma colaboração da pesquisa é fornecer subsídios para a importância da discussão com a sociedade sobre os impactos da possível aprovação.

Por fim, sugerimos que sejam propostas alternativas, como reformas tributárias estruturantes, que foquem na tributação das grandes fortunas, desoneração do consumo, melhor distribuição das receitas arrecadadas, considerando a capacidade contributiva de cada ente, controle social, geração de emprego e renda, dentre outras, como formas de agilizar a gestão tributária, aumentar a arrecadação e fomentar o Estado de bem-estar social, condicionante básico de atuação dos governos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, David Ferreira. Macroeconomia monetária e financeira da produção capitalista: da filosofia social de Keynes ao crescimento impulsionado pelo comércio internacional. Belém. ICSA/UFPA. 2014.

CARVALHO, Et, Al. **Economia Monetária e Financeira. Teoria e política**. 3 edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2015.

CINTRA, Macedo, Antonio Marcos, SCHUTTE, Romano Giorgio, VIANA, André Rego. Globalização para todos: taxação solidária sobre os fluxos financeiros internacionais. Brasília, IPEA.2010.

Constituição da república federativa do Brasil. Vade Mecum Impetus. 2018.

EITMANN, David K. **Administração Financeira internacional**. 12 ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre. Bookman, 2013.

FERNANDES, Maurício Palmada, SHENG Hua Hsia, LORA, Ivanoff Mayra. **A Securitização, Rating de Crédito e Valor de Empresas Emissora**. XXXU encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, setembro de 2011.













Mankiw, N. Gregory. Introdução a economia. São Paulo. Cengage. 2019.

MENDES, Hélio Rubens de Oliveira; SOUZA JÚNIOR, Francisco Satiro de. **Securitização de créditos e a lei 11.101/05**. 2014.Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20012015-144438/pt-br.php >

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Economia e Política das finanças públicas no Brasil.** São Paulo. Hucitec. 2012.

PERRONE, Pinheiro, Fernando Antônio, Ferreira Savoia, José Roberto. **Securitização de recebíveis – Análise dos riscos inerentes**. Revista Brasileira de Finanças. 2009.

PLP 459/2107. Projeto de lei complementar. Disponível em www.camara.leg.br/proposicoes

Resolução CMN 2907, de 2001. Disponível em www.bcb.gov.br

Resolução 4.410, de 2015. Disponível em www.bcb.gov.br

Resolução 4.464 de 2016. Disponível em www.bcb.gov.br

Site da Secretaria da Fazenda do Estado de Roraima. Disponível em www.sefaz.rr.gov.br

Site da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas. Disponível em www.sefaz.am.gov.br

Site da secretaria da fazenda e planejamento do Estado de São Paulo. Disponível em www.portal.fazenda.sp.gov.br

UQBAR. Securitização. Disponível em www.uqbar.com.br









