

DÍVIDA SUBNACIONAL

Os haveres da União junto aos demais entes da Federação

O Brasil apresenta um histórico de recorrente assunção de passivos das esferas subnacionais (estados e municípios) pelo governo central. As últimas renegociações se deram ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, no caso das dívidas estaduais e do Distrito Federal (DF), e da Medida Provisória (MP) 2.185/2001, no caso das dívidas municipais. De lá pra cá, houve significativa melhora do ambiente macroeconômico brasileiro. Contudo, o resultado pretendido com as renegociações depende de que as condições estabelecidas para pagamento dos débitos permitam aos entes federados saldar os estoques de suas dívidas ao final dos prazos estipulados nos contratos de refinanciamento. Nesse sentido, a União é credora de estados, DF e municípios, tendo a receber desses entes aproximadamente R\$ 480 bilhões (referência abril/2013), em prazos de 240 ou 360 meses, contados da assinatura dos respectivos contratos e passíveis de serem estendidos por até 120 meses.

Ressalta-se que a questão da dívida subnacional guarda estreita relação com o equilíbrio federativo, despertando o interesse político, dada a conformação própria do estado federal brasileiro, que se traduz na busca simultânea pelo fortalecimento da soberania nacional e pela preservação da autonomia dos entes federados.

Os rumores sobre uma eventual mudança nas regras do refinanciamento subnacional ganharam corpo com o encaminhamento ao Congresso Nacional do Projeto de Lei Complementar (PLP) 238/2013, de iniciativa da Presidente da República, que visa alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de modo a estabelecer novos critérios de indexação para os contratos de renegociação de dívida celebrados entre a União, DF, estados e municípios.

Objetivo da fiscalização

O levantamento realizado pelo Tribunal destinou-se a avaliar o histórico de pagamentos e os saldos devedores relativos aos débitos refinanciados por estados, DF e municípios ao amparo das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, e da MP 2.185/2001, trazendo, assim, ao conhecimento do público as ações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para gestão dos haveres da União decorrentes da renegociação de dívidas das esferas subnacionais.

Buscou-se, também, obter estimativas acerca dos eventuais subsídios concedidos pela União aos entes devedores, bem como dos prováveis valores residuais a pagar após o término dos prazos previstos nos respectivos contratos, analisando-se, ainda, o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos por parte dos entes devedores e a eventuais alterações legislativas que venham a modificar as regras de refinanciamento.

O levantamento consistiu em análise das normas e da doutrina atinentes à matéria, exame de documentos enviados pelos auditados, circularização, análise de dados, conferência de saldos, além da realização de painéis de referência e da submissão do relatório preliminar à manifestação da STN e do Banco Central.

Principais achados do TCU

Com base nos exames efetuados, identificou-se que:

- Os contratos de refinanciamento da dívida subnacional são resguardados por uma legislação perene que lhes deu uma formatação básica homogênea sustentada por regras claras, precisas e estáveis. Nesse sentido, para além do cumprimento de seu objeto, esses contratos vincularam União, estados DF e municípios a um esforço fiscal conjunto em prol da estabilidade macroeconômica do país;
- Estados, DF e municípios foram responsáveis por aproximadamente um terço do esforço fiscal empreendido pelo setor público brasileiro entre os anos de 2000 e 2011, período abrangido pela vigência do Programa de Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- A trajetória de amortização dos refinanciamentos ao amparo das Leis 8.727/1993, 9.496/1997 e da MP 2.185/2001 é compatível, respectivamente, com os prazos de 240 meses e 360 meses inicialmente estabelecidos, considerando-se a data-base de 30/6/2012 e as regras em vigor nessa data;

- Até a data-base de 30/6/2012, a União concedeu subsídios de R\$ 230 bilhões aos entes que renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei 9.496/1997;
- Dadas as regras em vigor em 30/6/2012, as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores no âmbito dos refinanciamentos decorrentes das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997, bem como da MP 2.185/2001, são compatíveis com as expectativas de quitação em até 120 meses, prazo adicional máximo previsto na referida legislação, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo; nesse município, a elevação acentuada do nível de comprometimento de sua receita líquida real com as prestações devidas, ainda que garantida pela vinculação das rendas públicas locais, imporá severas restrições fiscais ao município, pondo em risco a execução das demais políticas públicas sob sua responsabilidade;
- Não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados, DF e municípios. Em relação ao caso do município de São Paulo, há previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura; porém, sua eventual execução pode vir a comprometer seriamente as demais políticas públicas sob a responsabilidade do município;
- Eventual alteração das regras do refinanciamento da dívida subnacional aumentaria o ônus suportado pela União, penalizaria os entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas, fragilizaria o pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico, poderia ser interpretada como um sinal de fragilidade e de quebra do compromisso com os contratos e marcos legais vigentes, incentivaria o endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral, e caracterizaria transferência de renda de estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao preceito constitucional de combate das desigualdades regionais;
- O PLP 238/2013, que visa alterar os critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, não está acompanhado de estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas.

Deliberações do TCU

O TCU concluiu que as trajetórias de amortização da dívida subnacional e as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores são compatíveis com os respectivos prazos de refinanciamento, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo. Além disso, foi determinada à STN a elaboração de estimativa do impacto fiscal, sobre a receita financeira e sobre a dívida pública federais, resultante das alterações contratuais constantes do Projeto de Lei Complementar 238/2013. Por fim, deu-se ciência ao Ministério da Fazenda e ao Congresso Nacional sobre os riscos decorrentes de uma eventual mudança das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional.

Benefícios esperados

Entre os benefícios esperados da fiscalização, destacam-se: o incremento da eficiência e da eficácia da STN, órgão central dos sistemas federais de administração financeira e de contabilidade, a partir do aperfeiçoamento de seus controles internos e da melhoria de seus processos de trabalho, contribuindo para a mitigação de riscos na gestão da dívida pública; o aumento da transparência da gestão fiscal, a partir da melhoria na divulgação de informações econômicas, financeiras e contábeis do setor público; e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

Acórdão

Acórdão: 2.186/2013-TCU-Plenário

Data da Sessão: 14/08/2013 – Extraordinária de Caráter Reservado

Relator: Ministro Valmir Campelo

TC: 013.036/2012-2

www.tcu.gov.br

www.facebook.com/tcuoficial

www.twitter.com/tcuoficial

www.youtube.com/tcuoficial