

ANEXO II – RISCOS FISCAIS

Art. 4º, parágrafo 3º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

INTRODUÇÃO

A fim de prover transparência na apuração dos resultados fiscais dos governos a Lei Complementar nº101, de 4 de Maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve conter Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar negativamente as contas públicas e, conseqüentemente, as metas fiscais estabelecidas em lei.

Os passivos contingentes são obrigações que surgem em função de acontecimentos futuros e incertos e não totalmente sob controle da municipalidade, ou de fatos passados ainda não reconhecidos. Já os outros riscos envolvem, principalmente, alterações do cenário macroeconômico.

De forma a estruturar a análise, serão utilizadas duas categorias: riscos de caráter orçamentário e riscos vinculados a dívidas, que incluem os precatórios.

RISCOS ORÇAMENTÁRIOS

Os Riscos Orçamentários são a possibilidade das receitas estimadas e despesas fixadas na Lei Orçamentária não se confirmarem no exercício financeiro, por conta de fatos imprevisíveis no momento da elaboração da peça orçamentária.

Riscos relacionados às variações na receita

Circunstâncias imprevisíveis no contexto econômico podem afetar a arrecadação, com conseqüências nas metas de resultados primário e nominal, visto que os índices utilizados para a previsão das receitas podem sofrer alterações ao longo do exercício.

Os principais impactos têm origem no comportamento da inflação e do nível de atividade econômica, medido pela taxa de crescimento real do Produto

Interno Bruto – PIB. O PIB serve como parâmetro de evolução da maioria das receitas, destacando-se, prioritariamente, as receitas tributárias, que representam a maior parcela do ingresso de recursos.

Choques inflacionários ou cambiais têm reflexo nas dívidas existentes junto a credores internos e externos, e podem impactar tanto o fluxo de desembolsos para cobertura do serviço da dívida como o saldo devedor dessas obrigações.

Embora com um impacto menor, a variação cambial também pode influenciar na realização de receitas, principalmente, o Imposto Sobre Serviços – ISS e o repasse do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

RISCOS DE DÍVIDA

Riscos decorrentes da Dívida Fundada

A dívida com a União é objeto de preocupação da sociedade paulistana há vários anos. O contrato foi firmado em 2000, no âmbito dos programas de assunção e refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais pela União, cujo objetivo era permitir que os Estados e Municípios pudessem reorganizar suas finanças e atingir os objetivos e metas explicitados posteriormente na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Nessa operação, a intenção da União, ao assumir as dívidas com os particulares, era aliviar os entes subnacionais do peso de ter que rolar seus endividamentos com altas taxas de juros. Em outras palavras, a operação envolvia um subsídio implícito, dado pela diferença entre os encargos que seriam pagos pela União e o que seria cobrado por ela dos Estados e Municípios¹.

¹ Mensagem Presidencial 154, de 2000 (Proposta de fixação de limites para endividamento dos entes subnacionais – 03 de agosto de 2000): “Os contratos firmados entre União e Estados e Municípios representaram o alongamento da dívida destes entes, que foi refinanciada para mais de 30 anos, com a diminuição dos encargos contratuais, de forma a pagarem à União taxas bem menores do que aquelas que pagariam no mercado e mesmo menores do que a taxa à qual a União se financia no mercado. Como a taxa de juros paga sobre a dívida renegociada é menor que o custo de captação da União, existe um subsídio aos Estados e Municípios...”;

Entretanto, no caso do Município de São Paulo, essa renegociação de dívidas, apesar de ter atingido o objetivo de trazer mais responsabilidade à gestão fiscal municipal, não trouxe os resultados esperados em termos de endividamento, uma vez que as características desse Contrato fizeram com que o saldo devedor do Município crescesse mais que cinco vezes em 14 anos, apesar de a Prefeitura já ter pagado mais de R\$ 25 bilhões em amortizações e juros.

Dessa forma, apesar do esforço fiscal realizado nos últimos anos para obtenção de superávit primário, o nível de endividamento da Prefeitura de São Paulo não reduziu, mesmo após 14 anos de refinanciamento, permanecendo próximo dos 200% da RCL, o que vem sufocando a capacidade de investimentos do Município e, portanto, sucateando a infraestrutura da Cidade.

A principal razão disso foi o peso dos encargos impostos a São Paulo (variação do IGP-DI acrescidos de juros reais de 9% ao ano), que foram superiores àqueles que a União pagou no financiamento de sua própria dívida pública em títulos públicos federais (taxa SELIC), durante o período do refinanciamento.

A Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, estabelece as alterações a serem procedidas nos atuais contratos com a União com a finalidade de corrigir as distorções decorrentes dos encargos impostos a São Paulo possibilitando ao município o cumprimento dos limites para a Dívida Consolidada Líquida definido na Resolução nº 40, de 2001 do Senado Federal.

Assim, merecem destaque os riscos associados à possibilidade de não ocorrer a renegociação da Dívida com a União, à elevação acima do previsto dos índices que atualizam as Dívidas Contratuais (IGPM, IPCA, TR e SELIC) e da variação cambial, o que influenciará o saldo devedor e, consequentemente, o resultado nominal.

Riscos decorrentes dos passivos contingentes

As contingências passivas são decorrentes de novas obrigações resultantes de acontecimentos passados e cuja existência será confirmada

apenas pela ocorrência de acontecimentos futuros e não totalmente sob o controle da municipalidade ou uma obrigação presente derivada de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida por ser improvável a necessidade de liquidação ou a quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade. Eventuais decisões judiciais desfavoráveis ao Município aumentam, por exemplo, o estoque de precatórios, representando risco.

Destacam-se nesse tópico os precatórios como um risco fiscal importante no curto e médio prazo. Isso porque, em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62, que estabelecia uma regra sustentável de pagamento dessas dívidas.

Em outubro de 2013 houve proposta do ministro Luiz Fux para que Estados e municípios paguem suas dívidas com precatórios em um prazo de cinco anos.

Além disso, o ministro Fux propôs que o parcelamento em cinco anos sofresse uma mudança no índice de correção das dívidas, alterando a correção pela poupança da emenda por um índice de inflação. Resta saber a partir de quando esse índice passaria a vigorar. Segundo entendimento do próprio ministro Fux, a correção pelo novo índice passaria vigorar a partir de março de 2013.

Já o ministro Barroso apresentou um voto propondo utilizar recursos das contas dos depósitos judiciais, a possibilidade de acordos, desde que seja observada a ordem cronológica e deságio máximo de 25% e a compensação de precatórios vencidos com a dívida ativa inscrita.

No dia 25 de março de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu modular os efeitos da declaração de Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62. Segundo a decisão, tomada em questão de ordem nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4357 e 4425, fica mantido parcialmente o regime especial criado pela emenda pelo período de cinco anos, contados a partir de janeiro de 2016. Foi ainda fixado um novo índice de

correção monetária e estabelecida a possibilidade de compensação de precatórios vencidos com o estoque de créditos já inscritos em dívida ativa.

Contudo, o acórdão que veicula formalmente tal decisão ainda não foi publicado, o que impede o conhecimento completo a respeito dos elementos que constituem a integralidade da modulação. É importante destacar que está em estudo uma nova emenda constitucional que poderá estabelecer 3% ou menos da Receita Corrente Líquida como limite de pagamento de precatórios.

O estoque de precatórios da Municipalidade, que se aproxima de R\$ 17 bilhões, é o maior do país e, se fosse pago no final de 2014 de uma única vez significaria quase 50% da Receita Corrente Líquida (RCL). Mesmo na hipótese de modulação de pagamento em cinco anos, o pagamento seria algo próximo de 10% da RCL, o que inviabilizaria a cidade.