

NOTA TÉCNICA

ALCANCE DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS PARA OS MUNICÍPIOS EXERCÍCIO DE 2016

Foi aprovado pelo Congresso Nacional na última quinta-feira (dia 25/08/16) a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) esticando o prazo até 2023 com a aplicação da margem de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento) passíveis de desvinculação. No que tange aos Municípios, o referido projeto de lei acabou por inovar ao trazer a possibilidade da desvinculação também para as entidades subnacionais, com prazo e percentual idênticos ao que foi aprovado para a União. Assim, ficou instituída a chamada Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM).

Especificamente aos Municípios, ficou determinado que as desvinculações podem ocorrer para as receitas relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a data de promulgação da emenda constitucional, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Com exceção, estão aquelas destinadas a área de saúde, educação, a contribuição previdenciária e a assistência à saúde dos servidores, bem como fundos em favor dos Tribunais de Contas dos Municípios. Além dessas exceções, as transferências constitucionais ou voluntárias com destinação específica em lei também não serão passíveis de desvinculação.

Apesar da simplicidade do texto, primeiro debate que deve ser feito é sobre algumas questões envolvendo o alcance das exceções. Para citar como exemplo, a maioria das transferências voluntárias não apresentam vinculações em lei, mas sim em natureza de convênio. Naquele convênio, portanto, determina-se que o repasse de recursos ocorrerá para programa específico, devendo o município realizar a prestação de contas da aplicação dos recursos no destino para qual o mesmo foi dado. Ou seja, na prática, apesar da transferência voluntária não especificar, num primeiro momento, obrigação em lei para vinculação ao programa a qual a verba foi destinada, mas tem-se um convênio por trás com obrigações específicas assinada pelo Município, que obviamente decorrem de lei, o que deveria impedir a desvinculação.

O primeiro alerta neste ponto é que, na desvinculação, vale a pena ser extremamente conservador no que tange a interpretação das exceções. Sabe-se que a desvinculação funciona exatamente para permitir aos municípios direcionar recursos para áreas prioritárias no período de recessão econômica que ainda assola as contas públicas municipais. Este fato parece ser claro quando se trata das exceções. Então, procurando ser conservador, deverá ser tentado desvincular de órgão, fundo ou despesa que seja o mais distante das funções que já foram elencadas como prioritárias, evitando conflitos de mérito a respeito de suas possibilidades.

Fundos de natureza ambiental, trânsito, de administrações tributárias, de procuradorias, dentre outros, como também recursos da contribuição de iluminação pública, apesar de todo respeito a posição daqueles que entendem o contrário, seriam sim passíveis de desvinculação numa visão conservadora, distanciada das políticas públicas essenciais traçadas pelas exceções que vedam a desvinculação.

Apenas como um apontamento, deve-se lembrar que o recolhimento de algumas taxas e contribuições que têm destinação específica são cobradas com base em valores das despesas executadas com a finalidade a que se destina. Exemplo, a Contribuição de Iluminação Pública ela tem por base, como natureza, remunerar o município pelos gastos com a manutenção de serviço específico. A partir da desvinculação, existiria um reconhecimento de que os valores cobrados estão sendo superiores a necessidade para custeio do serviço específico para qual a receita está vinculada.

Este debate, porém, não inibe, pelos ditames da proposta aprovada a desvinculação. Entretanto, é importante ter em mente os questionamentos, inclusive que já são enfrentados pela própria União quando se utilizou de desvinculação de algumas contribuições. Ter a ciência, para não geração de passivos contra a municipalidade é medida conservadora importante para ser tomada no presente momento.

Mas este não é necessariamente o objetivo do presente apontamento. Como se observa no texto aprovado pelo Congresso Nacional, a vigência da desvinculação para os Municípios inicia-se em janeiro de 2016, ou seja, todo o exercício de 2016, último ano das atuais gestões dos prefeitos, estaria passível de desvinculação. Então, passada a fase de análise da possibilidade ou não de desvinculação da receita de determinado órgão, fundo ou despesa, importante saber qual o montante financeiro que poderia ser desvinculado neste último ano de gestão. Este é o objetivo aqui que se tenta alcançar.

Buscando assim delimitar o valor financeiro possível de desvinculação, o percentual de 30% (trinta por cento) deverá ser primeiramente aplicado única e exclusivamente sobre as receitas auferidas a partir de 2016 que compõem o fundo, órgão ou despesa para qual se vincula. Se, por ventura, existir saldo financeiro decorrentes de receitas auferidas nos exercícios anteriores, este não pode ser desvinculado, os recursos devem permanecer com suas amarras.

Então, imagina-se um fundo de promoção a proteção ambiental. Formado basicamente por taxas e multas de natureza ambiental instituídas e/ou aplicadas pelo Município. Desta feita, este fundo inicia o exercício de 2016 com um saldo financeiro de R\$ 20 milhões. De janeiro a julho de 2016, apenas a título de exemplo, foram arrecadados R\$ 90 milhões. Desta feita, apesar da existência de valores acumulados no exercício de 2016 considerado até julho do referido ano de R\$ 110 milhões, apenas poderá ser desvinculado R\$ 27 milhões, que representa 30% (trinta por cento) sobre os R\$ 90 milhões devidamente arrecadados no exercício de 2016, não sobre o total.

Importante mencionar que a avaliação que deverá ser feita é sobre os valores financeiros efetivamente arrecadados, não desvinculação sobre percentual de expectativa de arrecadação neste primeiro momento. Esta é a forma segura, pois não acontecendo a arrecadação desejada, terá sido feita desvinculações maiores do que as que poderiam acontecer, que, para não descumprimento das leis vigentes, necessitaria de reposição até o final do exercício, se for considerada uma interpretação da mais benevolente para o gestor. De fato, não é seguro agir no formato da expectativa da arrecadação.

Feito o tamanho da desvinculação num primeiro momento, não se coloca fim as questões envolvendo a DREM no exercício de 2016. Desenhado o tamanho possível de desvinculação, se faz necessário avaliar no contexto do ano atual qual é o saldo financeiro não aplicado ainda no exercício para fazer o uso da desvinculação.

Volta-se ao exemplo anteriormente trazido. De forma hipotética, considera-se o saldo financeiro no último dia de julho de 2016 de R\$ 50 milhões de reais. Este saldo oriundo de R\$ 20 milhões de saldo de exercícios anteriores, somado aos R\$ 90 milhões arrecadados em 2016, devendo ser retirado os valores que já foram gastos no exercício de R\$ 60 milhões. Numa análise rasa, parece ser tranquilo sacar deste fundo o valor de R\$ 27 milhões calculados no formato acima. Mas não é assim que deve ser.

Via de regra, devem existir, dos R\$ 50 milhões ainda em saldo financeiro existente, montante devidamente atrelado a despesas já iniciadas pelo Município que comprometem os respectivos recursos. Ou seja, o gestor do fundo pode já ter despesas em fase de liquidação, que contará com os recursos do fundo para pagamento. Na situação hipotética, poder-se-ia ter, por exemplo, despesas em fase de liquidação que somadas representassem R\$ 32 milhões de reais. Desta feita, do saldo financeiro existente, R\$ 32 milhões já estariam aplicados, restando apenas o saldo não aplicado de R\$ 18 milhões de reais.

Pela análise acima, apesar da existência do saldo financeiro para o saque do referido fundo de R\$ 27 milhões, apenas poderia ser sacado o valor de R\$ 18 milhões decorrentes da desvinculação, não deixando valores a liquidar sem o respaldo financeiro que era esperado, acabou por acontecer pela arrecadação ocorrida, mas deixou de existir pela desvinculação.

Sendo ainda mais restritivo, levando em consideração a interpretação que, como todo respeito, entendo ser inadequada, alguns Tribunais de Contas acabam por fazer com relação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria ser considerado para limitação do saldo financeiro não aplicado os valores que já estão empenhados. Entretanto, a consideração do equívoco acontece pelo fato de que a responsabilidade pelo pagamento, de fato, ocorre somente quando a despesa atinge a fase de liquidação. O empenho é, portanto, expectativa, não obrigação.

De toda sorte, é recomendável que deverá ser acompanhado, de fato, a questão envolvendo as despesas empenhadas que indicam como fonte do pagamento receita de fundo, órgão ou própria despesa que sofrerá desvinculação, uma vez que a expectativa de despesa poderá acontecer, entrando em fase de liquidação, tendo o gestor a obrigatoriedade de seguir os ditames do citado dispositivo da lei de responsabilidade fiscal que atinge o último ano de mandato.

Pode alguns aqui imaginar que, no formato acima, acabará por ser muito pouco o tamanho dos recursos que estariam disponíveis para desvinculação. De fato, não parecem ser nada que aparente ser a salvação para um ano tão difícil para as contas públicas dos Municípios. Mas é algo que vem a ajudar, sem sombra de dúvidas. Aqueles que vinham de alguma forma tendo uma gestão financeira responsável, a DREM poderá ser suficiente para complementos de caixa importantes.

Entretanto, devem alguns se perguntarem pelo fato de que tal medida foi trazida pela União como fundamental para o equilíbrio das contas públicas durante o exercício de 2016, tamanho sendo as restrições. Ocorre que a União, uma vez que acabou por pleitear a continuidade da desvinculação que ocorria para ela em exercícios anteriores, já vinha na sua gestão fiscal tomando medidas para ter saldo financeiro não aplicado suficiente para honrar as desvinculações propostas. Aqueles Municípios que se anteciparam a legislação aprovada pelo Congresso Nacional, com certeza, acabarão por ter recursos importantes para desvincular com sua promulgação.

Assim, frisa-se que o alerta ora desejado por estes apontamentos é que apenas estão disponíveis para desvinculação os recursos arrecadados durante o exercício de 2016, devendo ser levado em consideração ainda o saldo financeiro não aplicado, para que não seja comprometida aquelas despesas já compromissadas contando com os recursos vinculados existentes. É de suma importância para a questão apresentada que seja analisada a desvinculação com a execução orçamentária e financeira existente para o exercício de 2016, para que assim não se fuja das regras elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito do último ano de gestão e a disponibilidade financeira necessária para repasse da administração para a gestão seguinte.

No mais, deve ser reconhecida aqui a importância da DREM também para os exercícios seguintes. O quadro econômico atual não aponta a curto prazo qualquer tipo de melhoria nas contas públicas municipais, sendo necessário desfazer algumas amarras financeiras/orçamentárias que acabam por impedir o gestor de aplicar em áreas que contam com exagerado escassez de recursos e são consideradas prioritárias para a gestão dentro do programa de governo eleito pela coletividade.

Este é o posicionamento que, salvo melhor juízo, é indicado à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRAS F) replicar para seus associados e demais interessados.

De Natal/RN para Brasília/DF, 29 de agosto de 2016

André Luís Miranda de Macêdo
Assessor Técnico