

P r e f e i t u r a d a C i d a d e d e S ã o P a u l o



PLANO PLURIANUAL PPA 2006-2009

ANEXO II

FINANÇAS PÚBLICAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do índice de participação do Município de São Paulo no ICMS.....	4
Tabela 2 – Evolução da Execução Orçamentária da Prefeitura de São Paulo.....	5
Tabela 3 – Evolução das Receitas da Prefeitura de São Paulo.....	7
Tabela 4 – Evolução das Despesas da Prefeitura de São Paulo.....	10
Tabela 5 – Evolução das Receitas, Despesas e do Resultado Corrente da Prefeitura de São Paulo.....	11
Tabela 6 – Evolução das Receitas, Despesas e do Resultado Orçamentário da Prefeitura de São Paulo	11
Tabela 7 – Evolução da Dívida da Prefeitura de São Paulo.....	12

FINANÇAS PÚBLICAS

1. Introdução

Quando a Constituição Federal prescreve, em seu artigo 165, que os entes da Federação devem elaborar, a cada quatro anos, um Plano Plurianual, compreendendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, para os investimentos que desejam realizar, e para os programas de duração continuada a serem mantidos ou implantados, está dizendo, simplesmente, que a sociedade espera de seus governantes que pautem sua conduta pelos critérios de eficiência, racionalidade e justiça.

O constituinte de 1988, ao interpretar os anseios dos cidadãos brasileiros, deixou claro que os recursos públicos, além de serem obtidos de forma justa, devem ser empregados segundo um processo de planejamento cuja metodologia permita identificar, qualificar e quantificar todas as demandas vindas dos mais variados segmentos da sociedade, de modo a serem organizadas e atendidas segundo as prioridades de cada setor, e observadas as limitações de natureza jurídica, técnica e financeira.

Nada mais simples para os municípios, levando-se em conta que, como entes da Federação, eles têm a garantia de recebimento de uma parcela importante da receita pública, exercendo diretamente o poder de arrecadar determinados recursos que a Constituição lhes destina, ou recebendo, da União e do Estado, parte do que lhes está reservado. Nesse ponto, a concepção de federalismo fiscal no País é bem objetiva, por especificar com clareza com quais recursos cada uma de suas instâncias pode contar.

No outro lado, o dos gastos, as incumbências do município não têm a mesma clareza, e não raro acontecem conflitos com as outras duas esferas. Fica para os agentes municipais o desconforto de se justificarem perante os cidadãos nos casos do não atendimento pleno de suas necessidades, mesmo que determinadas responsabilidades sejam da alçada do Estado ou da União. Isso acontece com certa frequência nas áreas de saúde, educação, habitação, segurança e transporte.

Por outro lado, o que deveria ser muito simples acaba se tornando complexo, pelo acúmulo de demandas não atendidas no passado, na maioria das vezes originadas por erros cometidos e por falta de planejamento.

Quando se fala do município de São Paulo, a complexidade se amplia exponencialmente, por sua grandiosidade física, demográfica, econômica e política, e por sua natureza transmunicipal, mercê de sua localização geográfica e da qualidade de capital do Estado. E por aqui, não foram poucos os erros cometidos no passado, assim como não são poucos os problemas a serem equacionados, por ter faltado um planejamento eficiente e eficaz.

Como a maior parte das soluções que a cidade está a exigir depende do aporte de recursos financeiros, é preciso que se compreenda bem em que ambiente orçamentário a gestão municipal estará assentada, e quais serão as reais possibilidades a seu alcance, dadas as restrições impostas pela realidade atual. É o que se mostrará a seguir.

2. Panorama das finanças municipais

Mesmo bem definidas as regras de distribuição das receitas públicas entre os três níveis de governo, em verdade a parcela destinada aos municípios – cerca de 16% da receita tributária disponível – tem-se revelado insuficiente para atender ao conjunto sempre crescente de obrigações.

No caso de São Paulo, a ação da Prefeitura não se restringe ao que é do seu interesse e de seus moradores, pois sua natureza transcende o seu território e a obriga a dar conta de demandas vindas de outras cidades, muito especialmente na área de transporte. Ou seja, a municipalidade precisa manter uma infra-estrutura capaz de atender a um fluxo adicional de pessoas e de veículos, que vêm do interior com destino a outras cidades, aos terminais rodoviários, aos aeroportos, aos órgãos públicos estaduais e federais e outros serviços.

Por isso, São Paulo é uma cidade diferente. E suas linhas limítrofes são bem mais extensas do que as que figuram nos mapas. Esta é uma cidade transmunicipal, fato que, por si só justificaria um tratamento diferenciado na destinação de recursos. Infelizmente, não é o que acontece.

Outros dois fatores merecem atenção nessa questão. Em dado momento, no passado, os municípios conquistaram uma elevação significativa de sua participação nas receitas federais, por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Entretanto, a União, paralelamente, passou a criar e aumentar tributos não partilhados com Estados e Municípios, praticamente neutralizando o ganho anterior. Hoje, o FPM representa apenas 0,5% das Receitas Correntes do Município de São Paulo.

O segundo destaque refere-se à Quota-parte do ICMS, uma transferência do Estado que, por muitos anos, foi o item principal das receitas municipais. É fato que a Constituição de 1988, além de aumentar a parcela dos municípios, de 20% para 25%, e ampliar o seu campo de incidência, provocou, no início, uma expressiva melhora. Mas, no decorrer dos anos, São Paulo foi perdendo grande parte dessa vantagem, em função do processo de interiorização da indústria e de outros setores da economia, de modo que sua participação relativa vem caindo sistematicamente, num processo que ainda não se estabilizou.

De 1993 para cá, a redução do índice de participação de São Paulo já atingiu 15,3%, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 1 – Evolução do índice de participação do Município de São Paulo no ICMS		
Ano Base	Índice %	Varição Acumulada Desde 1993 (%)
2004	23,6451	-15,3
2003	23,9961	-14,1
2002	24,7520	-11,4
2001	25,1069	-10,1
2000	25,0965	-10,1
1999	26,0710	-6,6
1998	26,6809	-4,5
1997	27,4373	-1,7
1996	26,9191	-3,6
1995	25,6883	-8,0
1994	27,6397	-1,0
1993	27,9260	-

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado. O índice é aplicado no segundo ano após o ano base.

O índice a ser aplicado no próximo ano (23,5451%) está aquém daquele representado pela participação do município no total da população do Estado, de 28%.

Computados apenas os últimos onze anos, a perda acumulada na receita do ICMS (15,3%) corresponde a cerca de R\$ 420 milhões por ano. A título de curiosidade, o índice de participação de São Paulo no ano de 1981 era 36,6017%, ou seja, 55% superior ao atual.

Por outro lado, um fator positivo foi a criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), que trouxe para o Município de São Paulo um

importante acréscimo de receita, pois a distribuição de seus recursos se faz de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental. Em 2004, a contribuição do município para o Fundo foi de R\$ 448.641 mil, e o retorno de R\$ 816.331 mil. Nesse ano, o município possuía, em sua rede, 556.489 crianças matriculadas no ensino fundamental regular, segundo o censo escolar realizado sob a responsabilidade do MEC/INEP, afora as matrículas na educação infantil (creches e pré-escolas), educação especial, educação de jovens e adultos e no ensino médio, que não entram no cômputo para fins de rateio do Fundef.

Na área de saúde, o município passou a contar com um volume maior de recursos depois que aderiu ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2001. Em 2004, os repasses totalizaram R\$ 843 milhões, mas vieram acompanhados de responsabilidades adicionais para a municipalidade.

O exercício de 2004 encerrou-se, como divulgado no início do atual governo, com problemas financeiros graves, ou seja, despesas realizadas sem a devida cobertura pelas disponibilidades de caixa, nível de endividamento muito acima dos parâmetros técnicos e legais aceitáveis, sistema de previdência dos servidores não ajustado à legislação e, portanto, provocando acumulação de déficits, longo atraso no cumprimento de precatórios judiciais, sem contar os débitos com os fornecedores. Medidas de curto prazo foram adotadas, e implantou-se um plano para pagamento parcelado dos débitos junto a fornecedores que, no caso de valores elevados, se estenderá até o ano de 2012.

Essas medidas foram antecedidas de uma análise pormenorizada do orçamento de 2005, concluindo-se que ele estava superdimensionado. Foi efetuado um ajuste por meio do congelamento de dotações, para evitar o agravamento do déficit e para gerar recursos necessários ao pagamento dos débitos parcelados com os fornecedores do município.

A tabela abaixo mostra como ficou o orçamento de 2005 após os ajustes realizados, cabendo lembrar que nos valores de 2004 não estão inclusos os empenhos cancelados no final daquele ano:

Tabela 2 – Evolução da Execução Orçamentária da Prefeitura de São Paulo*	
Em R\$ milhares de 2005	
Especificação	Valor
Despesa empenhada em 2002	12.321.991
Despesa empenhada em 2003	13.001.420
Despesa empenhada em 2004	14.154.393
Orçamento de 2005:	
Valor aprovado	15.200.000
Valor Congelado	2.636.439
Valor disponível para empenho	12.563.561

* Valores relativos à despesa da Administração Direta
 Fonte: Balanços gerais do município - Secretaria de Finanças.
 Deflator: IPC/FIPE

A dívida pública consolidada é um ponto de estrangulamento das finanças municipais, pelos reflexos negativos que provoca, em particular por reduzir a capacidade de investimento e de implantação ou ampliação de programas de duração continuada.

Compõe-se de uma parte representada por contratos firmados junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, por contratos de refinanciamento firmados junto ao Tesouro Nacional, tendo como agente financeiro o Banco do Brasil, por parcelamentos de débitos e outra representada por precatórios judiciais posteriores a 05.05.2000, ainda pendentes de pagamento.

A dívida consolidada líquida apresentava, em 31 de dezembro de 2004, um saldo devedor de R\$ 31.558,2 milhões, que, comparada com a Receita Corrente Líquida (RCL), levava a um comprometimento de 251%, contra um limite máximo permitido de 120%.

Em 30 de abril de 2005, ocasião em que foi preparado o Relatório de Gestão Fiscal referente ao primeiro quadrimestre do ano, a dívida consolidada líquida havia sido reduzida para R\$ 30.676,7 milhões, ou seja, 230% da RCL.

A dívida perante o Tesouro Nacional é decorrente de contratos de refinanciamento, o último celebrado em 2000, pelos quais estão consolidados praticamente 86% de toda a dívida municipal, para pagamento em 360 meses, com juros de 9% ao ano e correção monetária pelo IGP/DI.

Havia a possibilidade, conforme cláusulas do último contrato de refinanciamento, de manutenção da taxa de juros em 6%, ou elevação para 7,5%, dependendo do volume de amortizações extraordinárias que viessem a ser realizadas no prazo estipulado, novembro de 2002. Não tendo sido possível, à época, a utilização dessa faculdade, a taxa de juros elevou-se para 9% ao ano.

Como os encargos da dívida – juros e amortização – não podem exceder a 13% da Receita Líquida Real (RLR), sequer a totalidade dos juros tem sido paga, incorporando-se ao saldo devedor a parcela não quitada e agravando a situação.

Outro capítulo que representa um sério constrangimento de ordem financeira é o longo atraso no cumprimento de precatórios judiciais, cujo saldo devedor está hoje ao redor de R\$ 5.000 milhões. Existem os precatórios de natureza alimentícia, com montante de cerca de R\$ 2.500 milhões, que devem ser pagos numa só parcela, e os demais, para cujo pagamento foi aberta, pela EC 30/2000, a possibilidade de quitação em até dez parcelas anuais. Mesmo assim, os precatórios de natureza alimentícia estão atrasados desde 1998 e, com relação aos demais, apenas os décimos de 2001, 2002 e parte de 2003 foram cumpridos pela gestão antecedente.

As conseqüências desses atrasos para as finanças municipais são danosas, por representarem a incidência de novos e pesados encargos, prejudicando o atendimento das obrigações do município perante seus cidadãos e limitando a ação do governo nos exercícios subseqüentes.

A questão da previdência social dos servidores municipais foi, até poucos meses atrás, mais um foco gerador de déficits para o tesouro, pois mesmo obrigada pela Constituição, e pela legislação federal pertinente, a Prefeitura não havia promovido, oportunamente, os devidos ajustes em seu sistema. Ao menos agora, após iniciativa do atual governo, existe uma legislação definindo alíquotas de contribuição dos servidores e do próprio município, inclusive dos aposentados e pensionistas, perfeitamente ajustadas às regras constitucionais e legais em vigor¹.

Com as novas alíquotas de contribuição, de 11% para os funcionários e de 22% para o município, está sendo possível a obtenção, desde agosto de 2005, de uma receita adicional para o Instituto de Previdência do Município (IPREM) em torno de R\$ 163 milhões anuais. A contribuição dos aposentados e pensionistas incide somente sobre o valor que exceder o teto estabelecido para o regime geral de previdência, atualmente de R\$ 2.668,15.

Esse panorama das finanças municipais revela uma situação preocupante, mormente por implicar restrições importantes à ação governamental numa época em que as demandas sociais e a necessidade de realização de investimentos na infra-estrutura da cidade são de grandes proporções.

Reverter a situação significa enfrentar desafios e impor um forte ajuste fiscal, aliás, um processo deflagrado desde os primeiros dias do atual governo nas diversas frentes identificadas nos levantamentos e diagnósticos realizados, de modo que resultados poderão ser sentidos de forma imediata.

¹ Os ajustes na legislação previdenciária do município foram promovidos pela Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005.

3. Receitas

O município, no exercício de sua autonomia, conta, basicamente, com as receitas que arrecada diretamente, especialmente pela cobrança dos tributos que lhe foram atribuídos pela Constituição, com transferências constitucionais e legais vindas da União e do Estado, e de um conjunto de transferências destinado a atender finalidades específicas, mediante assinatura de convênios e ajustes. Pode ainda contar com receitas obtidas junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, por meio da contratação de operações de crédito.

O quadro abaixo apresenta os recursos arrecadados pela administração direta nos últimos cinco anos, pelo qual se pode ter uma visão bem ampla da estrutura e do comportamento das receitas municipais. Os valores estão expressos em milhares de reais, a preços médios de 2004.

Tabela 3 – Evolução das Receitas da Prefeitura de São Paulo*

	R\$ milhares de 2004				
RECEITAS	2000	2001	2002	2003	2004
RECEITAS CORRENTES	10.985.564	11.683.059	11.311.161	11.167.220	12.478.417
RECEITA TRIBUTÁRIA	4.729.098	4.806.893	4.984.936	4.965.562	5.338.628
Impostos	4.550.820	4.614.125	4.773.640	4.608.080	4.972.475
IPTU	1.882.480	1.886.372	2.048.626	2.075.361	2.121.682
ISS	2.370.896	2.450.626	2.413.648	2.288.695	2.592.883
ITBI	297.444	277.127	311.366	244.024	257.910
Taxas	177.342	191.056	209.636	356.566	365.802
Taxas pela prestação de serviço	2.176	1.987	1.016	136.241	209.815
T. de Estudos p/ Fixação de Diretrizes	346	322	450	401	195
T. de Resíduos Sólidos Domiciliares TRSD	0	0	0	129.963	204.585
T. de Resíduos Sólidos Serv. Saúde TRSS	0	0	0	4.913	4.163
Outras	1.831	1.664	566	964	872
Taxas pelo Poder de Polícia	175.166	189.070	208.620	220.325	155.987
Contribuição de Melhoria	937	1.712	1.659	916	351
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	0	0	0	38.832	222.766
Contribuições Sociais	0	0	0	18	14.220
Compensação Previdenciária	0	0	0	18	14.220
Contribuições Econômicas	0	0	0	38.813	208.546
COSIP/FUNDIP	0	0	0	38.473	208.238
Compensação Fin. Royalties Prod Petróleo	0	0	0	340	308
RECEITA PATRIMONIAL	80.010	215.215	263.776	244.104	126.911
Receitas Imobiliárias	9.895	15.968	16.635	12.268	12.491
Receitas de Valores Mobiliários	70.114	199.247	247.141	220.556	101.411
Receita de Concessões e Permissões	0	0	0	0	12.296
Outras Receitas Patrimoniais	0	0	0	11.280	713
RECEITA INDUSTRIAL	1.179	1.281	1.180	801	455
RECEITA DE SERVIÇOS	41.206	44.928	47.936	36.998	40.983
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	4.617.730	4.971.459	5.042.027	5.002.595	5.814.533
Transferências Intergovernamentais	4.617.730	4.969.551	5.039.177	4.962.199	5.723.110
Transferências da União	580.848	800.241	865.905	1.021.272	1.625.254
Cota FPM	43.791	47.321	55.030	50.317	60.174
Cota ITR	397	473	1.019	572	239
Cota IOF Ouro	0	0	6	82	89
LC 87_96 ICMS	98.309	81.945	81.453	76.048	55.692
Comp Extrac Mineral	0	0	0	96	57
SUS União	14.244	139.812	217.936	398.109	840.298
FNAS	0	180	5.322	5.023	6.429
FNDE	29.169	26.761	25.040	4.700	142.130
DNAEE/Recursos Hídricos	82	126	90	116	132
IRRF	394.559	503.309	479.318	483.774	518.029
Demais Transferências da União	296	313	692	2.434	1.985
Transferências do Estado	3.321.650	3.427.766	3.377.936	3.191.021	3.281.525
Cota ICMS	2.448.681	2.469.875	2.409.444	2.308.206	2.404.467
Cota IPVA	775.945	841.516	864.253	783.921	833.509
Cota IPI Exportação	28.321	28.088	24.370	20.482	21.968

Tabela 3 – Evolução das Receitas da Prefeitura de São Paulo*

RECEITAS	R\$ milhares de 2004				
	2000	2001	2002	2003	2004
Cota Salário Educação	65.652	84.003	77.621	74.273	12.478
SUS Estado	3.051	4.284	550	0	0
FNAS	0	0	1.699	4.138	0
CIDE	0	0	0	0	9.103
Transferências Multigovernamentais	715.233	741.544	795.336	749.906	816.331
Multigov FUNDEF	715.233	741.544	795.336	749.906	816.331
Transferências de Instituições Privadas	0	1.908	2.155	10.012	0
Transferências do Exterior	0	0	696	696	1.984
Transferências de Pessoas	0	0	0	0	133
Transferências de Convênios	0	0	0	29.689	89.306
Transferências da União	0	0	0	24.050	57.686
SUS	0	0	0	210	2.811
FNDE	0	0	0	20.154	27.010
FNAS	0	0	0	759	1.393
Outras	0	0	0	2.926	26.472
Transferências do Estado	0	0	0	5.522	31.614
SUS	0	0	0	1.897	21.498
FNAS	0	0	0	3.624	10.116
Transferência dos Municípios	0	0	0	59	6
Outras Transferências de Convênios	0	0	0	59	6
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.516.342	1.643.284	971.306	878.329	934.141
Multas e Juros de Mora	654.476	528.717	459.546	484.302	496.853
Sobre tributos	63.295	64.759	61.921	67.850	55.888
Outras	591.181	463.958	397.625	416.453	440.965
Indenizações e Restituições	8.875	948	7.738	1.594	2.209
Receita da Dívida Ativa	252.860	303.393	317.933	200.284	234.213
Tributária	212.190	257.638	284.447	179.695	223.305
Outras	40.670	45.755	33.486	20.588	10.908
Receitas Correntes Diversas	600.130	810.226	186.090	192.149	200.866
RECEITAS DE CAPITAL	228.404	148.577	236.914	474.160	649.667
OPERACOES DE CREDITO	152.409	99.027	211.952	399.746	503.173
Operações de Crédito Internas	8.746	52	106.594	326.658	440.060
Operações de Crédito Externas	143.663	98.975	105.358	73.088	63.113
ALIENACAO DE BENS	0	0	592	628	575
AMORTIZACOES DE EMPRESTIMOS	0	0	0	1.770	2.686
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3.262	4.075	17.954	17.097	78.135
Transferências Intergovernamentais	3.262	4.075	17.921	4.137	61.929
Transferências da União	1.228	1.220	10.747	4.137	61.929
Transferências do Estado	2.033	2.855	7.173	0	0
Transferências de Instituições Privadas	0	0	0	4.477	1.300
Transferências do Exterior	0	0	33	0	0
Transferências da União	0	0	0	8.483	14.906
SUS	0	0	0	397	5.146
Outras	0	0	0	8.087	9.760
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL (1)	72.733	45.474	6.416	54.919	65.098
TOTAL DAS RECEITAS	11.213.968	11.831.636	11.548.075	11.641.380	13.128.084

* Valores relativos à Administração Direta

Fonte: Balanços gerais do município - Secretaria de Finanças.

Deflator: IPCA

As receitas correntes apresentaram um crescimento real de 13,6%, no período 2000/2004, ou 3,2% anualmente. Como houve a criação de novos tributos municipais em 2003 (taxa de lixo e contribuição de iluminação pública) e início do aporte de recursos do SUS, esse crescimento pode ser considerado muito modesto. Sem considerar essas três rubricas, o crescimento das receitas correntes no período foi de apenas 2,1%, ou seja, 0,53% ao ano.

3.1. Impostos municipais e outras receitas próprias

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

Teve um crescimento normal no período 2000/2004, de 12,7%, correspondente a 3,04% ao ano, mas poderá apresentar melhores resultados com a adoção de medidas de aperfeiçoamento do cadastro, e de novas metodologias de controle, independentemente de mudanças na legislação.

Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

Registrou um crescimento de 9,4% no período, mas, levando-se em conta as mudanças na legislação federal competente, ocorrida em 2002 por meio da Lei Complementar nº 116, deveria ter apresentado um resultado mais satisfatório.

Imposto sobre a Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis (ITBI)

Tributo que reflete o comportamento do mercado imobiliário, teve redução de 13,3% no período 2000/2004, o que não deixa de ser preocupante, embora represente apenas 2,1% das receitas correntes.

Outras Receitas Correntes

Neste item, que compreende as multas, juros de mora, dívida ativa e demais receitas correntes, houve uma significativa redução, de R\$ 1.516.342 mil, no ano de 2000, para R\$ 934.141 mil em 2004, equivalente a 38%. Essa situação demandará uma análise específica para determinar as providências a serem tomadas.

3.2. Principais Repasses da União

Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

Teve um crescimento importante no período 2000/2004 de 37,4%, mas representa muito pouco no conjunto das receitas correntes, apenas 0,5%.

Compensação Financeira pela Desoneração das Exportações – Lei Kandir

Essas transferências também têm uma participação modesta no conjunto das receitas correntes, tendo registrado, no mesmo período, queda de 43%.

Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retidos na Fonte

Essas retenções, mesmo referindo-se a um tributo federal, incorporam-se à receita municipal. Tiveram uma evolução positiva no período, de 31%.

Quota-parte do Salário-Educação

Após a mudança no critério de rateio introduzida a partir de 2004 pela Lei Federal nº 10.832/2003, esses repasses tiveram um forte declínio, de 81%. Em 2004 foram arrecadados apenas R\$ 12.478 mil, contra R\$ 74.273 mil do ano anterior.

3.3. Repasses do Estado

Quota-parte do ICMS

É nessa receita que está a pior notícia, pois a perda sistemática e prolongada da participação do município nesse tributo estadual, da ordem de 7,2% no período 2000-2004, se refletiu numa redução real de 1,8% das transferências de ICMS. Até o ano de 2001, o ICMS era a principal rubrica de receita do município, mas, a partir de então, e em decorrência do encolhimento do respectivo índice de participação, perdeu essa posição para o ISS, embora tenha voltado ao primeiro lugar em 2003. No ano seguinte, ficou 7,3% abaixo do ISS. Isso é preocupante, mas algumas ações poderão ser adotadas para reverter ou minorar a tendência declinante do ICMS.

Quota-parte do IPVA

Imposto estadual que incide sobre os veículos automotores destina 50% para o município. No mesmo período teve um crescimento de apenas 7,4%

3.4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Constituído por parte das receitas municipais e estaduais, e redistribuído na proporção das matrículas de alunos no ensino fundamental, representa uma importante fonte de recursos, e cresceu 14% no período 2000/2004, correspondendo hoje a 6,5% das receitas correntes.

No bloco sobre Receitas de Capital, cujo item mais importante é, normalmente, a realização de operações de crédito, percebe-se o grau de dificuldade que o município enfrenta na atualidade, dado o comprometimento causado por seu elevado endividamento, inibindo a possibilidade de novas contratações.

4. Despesas

A despesa municipal da administração direta, cujo comportamento está retratado no quadro abaixo, é classificada em dois grandes grupos, as despesas correntes, compreendendo os gastos de manutenção das atividades a cargo do município e o pagamento dos juros da dívida pública, e as despesas de capital, referentes a investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

Tabela 4 – Evolução das Despesas da Prefeitura de São Paulo*					
R\$ Milhares de 2004					
DESPESAS	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
DESPESAS CORRENTES	8.119.121	9.937.719	10.481.989	10.529.558	11.253.892
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	3.936.250	4.563.415	4.696.905	4.667.895	4.940.246
Pessoal Ativo	2.517.768	2.938.997	3.146.410	3.049.266	3.234.542
Aposentados/Pensionistas	1.383.805	1.427.757	1.403.770	1.373.101	1.454.857
Contribuição para entidades Fechadas de Previdência					
Salário Família	1.692	1.524	1.214	1.403	1.346
Obrigações Patronais	32.985	195.137	145.511	225.099	240.942
Outras	0	0	0	19.028	8.559
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	522.095	1.066.066	987.805	1.009.882	1.148.972
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (1)	3.660.775	4.308.239	4.797.280	4.851.780	5.164.674
Material de Consumo	224.207	370.926	298.929	249.276	263.552
Outros Serviços de Terceiros P.Jur. e P.Fis.	2.812.446	2.868.669	2.921.766	2.951.437	3.203.024
Outras Despesas Correntes	624.122	1.068.643	1.576.585	1.651.067	1.698.098
Auxílio Transporte - Auxílio Alimentação				261.109	263.927
Outras				1.389.958	1.434.171
DESPESAS DE CAPITAL	1.258.236	912.205	1.367.675	1.741.356	1.990.078
INVESTIMENTOS	955.466	552.565	1.011.180	1.354.850	1.569.208
INVERSÕES FINANCEIRAS	154.717	134.970	154.784	177.917	160.062
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	148.052	224.669	201.711	208.589	260.808
TOTAL DAS DESPESAS	9.377.357	10.849.924	11.849.664	12.270.914	13.243.970

* Valores relativos à Administração Direta
 Fonte: Balanços gerais do município – Secretaria de Finanças.
 Deflator: IPCA.

No período 2000/2004, as despesas correntes tiveram um crescimento real de 38,6%, ou 8,5% ao ano. Essa evolução, superior ao crescimento das receitas correntes no mesmo período, que foi de 13,6%, indica que houve uma redução significativa da margem para realização de investimentos e amortização da dívida.

A tabela abaixo mostra um balanço entre as receitas e despesas correntes:

Tabela 5 – Evolução das Receitas, Despesas e do Resultado Corrente da Prefeitura de São Paulo*

R\$ milhares de 2004				
Exercício	Receitas Correntes	Despesas Correntes	Superavit Corrente	% do Superavit
2000	10.985.564	8.119.120	2.866.444	26
2001	11.683.059	9.937.719	1.745.340	15
2002	11.311.161	10.481.988	829.173	7
2003	11.167.220	10.529.557	637.663	6
2004	12.478.417	11.253.891	1.224.526	10

* Valores relativos à Administração Direta

Fonte: Balanços gerais do município – Secretaria de Finanças.

Deflator: IPCA.

O avanço das despesas correntes sobre as receitas correntes aparentemente diminuiu, no exercício de 2004, mas na verdade isso não aconteceu, porque nesse exercício não está registrado um conjunto de despesas efetivamente realizadas, mas que tiveram seu registro contábil cancelado.

O desafio é, portanto, reverter essa tendência mediante a adoção de medidas que, aliás, já estão sendo implantadas, de modo que se tenha, novamente, espaço razoável para a retomada dos investimentos e da amortização da dívida.

Sob o enfoque global, ou seja, consideradas todas as receitas e todas as despesas – correntes e de capital – nota-se que a acumulação de déficits orçamentários foi uma constante nos últimos três exercícios, como pode ser visto no quadro abaixo:

Tabela 6 – Evolução das Receitas, Despesas e do Resultado Orçamentário da Prefeitura de São Paulo*

R\$ milhares de 2004			
Exercício	Receitas	Despesas	Superavit/(Déficit)
2000	11.213.967	9.377.657	1.836.610
2001	11.831.634	10.849.924	981.710
2002	11.548.076	11.849.664	(301.588)
2003	11.641.324	12.270.914	(629.590)
2004	13.128.086	13.243.969	(115.883)

* Valores relativos à Administração Direta

Fonte: Balanços gerais do município – Secretaria de Finanças.

Deflator: IPCA.

Os gastos totais com pessoal, para os quais a LRF fixa um limite de 54% da Receita Corrente Líquida, no âmbito do Executivo, e de 6% no Legislativo, estiveram, nos cinco exercícios estudados, contidos nesses tetos. Somados os dois poderes, foram registrados os seguintes percentuais: 2000 = 40%, 2001 = 45%, 2002 = 45%, 2003 = 45% e 2004 = 43%. Nesses gastos estão inclusos o pagamento do pessoal ativo, respectivos encargos patronais e o pessoal inativo pago com recursos do tesouro.

Conforme já apontado no Relatório de Gestão Fiscal de 30/04/2005 do município, o percentual de gastos com pessoal na esfera do Executivo foi de 38,8% da respectiva Receita Corrente Líquida, e de 40,9% na soma dos dois poderes.

O pagamento dos juros da dívida pública consome parcela importante dos recursos municipais, tendo atingido, em 2004, o montante de R\$ 1.149 milhões na administração direta, equivalentes a 9,1% da RCL. As amortizações estiveram num patamar menor (R\$ 260,8 milhões em 2004), pois a limitação prevista no contrato de refinanciamento firmado junto ao Tesouro Nacional, em maio de 2000, de 13% da RLR, tem implicado em pagamentos, que sequer cobrem o valor dos juros, e a conseqüente elevação do saldo devedor.

Os investimentos dos dois últimos exercícios puderam ser realizados graças às operações de crédito e, principalmente, à geração de déficits orçamentários.

5. Dívida Consolidada

A dívida pública do município tornou-se, de uns anos para cá, o principal foco de problemas para as finanças municipais, em razão de uma sucessão de erros cometidos no passado, que a transformaram no maior entrave para o governo local contribuir, na parte que lhe cabe, com o desenvolvimento da cidade.

Ela possui dois grandes componentes. O primeiro, e maior, representado por contratos de empréstimos celebrados junto a instituições financeiras, e por contratos de refinanciamento firmados com o Tesouro Nacional, tendo como agente financeiro o Banco do Brasil, representam 86% de toda a dívida consolidada. Também fazem parte desse bloco alguns termos de parcelamento de dívidas, firmados perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o PASEP, que é administrado pela Caixa Econômica Federal.

O segundo componente é representado por precatórios judiciais não cumpridos nas épocas próprias, a despeito de ter havido, em duas oportunidades, em 1988 e 2000, a edição de normas constitucionais possibilitando o seu parcelamento.

O montante vencido desses precatórios é extremamente elevado. Esse fato, independentemente do que significa por si só, contribui para o agravamento do principal indicador da dívida pública, ou seja, o percentual que seu estoque representa em relação à RCL, em face da limitação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois todos os precatórios posteriores a 05/05/2000, ainda em aberto, são computados para cálculo do referido limite.

No período 2000/2004, foram as seguintes as posições da dívida pública municipal:

Tabela 7 – Evolução da Dívida da Prefeitura de São Paulo*					
	R\$ milhares Dez2004				
	2000	2001	2002	2003	2004
Dívida Consolidada	20.436.761	22.922.458	27.179.429	28.302.232	31.558.159
Interna	18.571.210	20.919.910	25.425.184	26.963.654	30.432.273
Tesouro Nacional	18.372.142	19.961.794	23.779.035	24.702.442	27.113.008
Bancos	89.680	80.938	173.114	495.739	911.811
Bancos Federais	89.680	80.938	173.114	495.739	911.811
Bancos Estaduais	0	0	0	0	0
Bancos Privados	0	0	0	0	0
Outras dívidas	109.389	877.179	1.473.035	1.765.473	2.407.454
Externa	1.865.552	2.002.548	1.754.245	1.338.578	1.125.886
Dívida fluutuante	1.220.420	984.653	1.085.885	1.239.470	1.329.872
Garantias	2.869.924	70.176	39.062	79.424	67.398
Dívida consolidada	20.436.761	22.922.458	27.179.429	28.302.232	31.558.159
Ativo financeiro	137.461	994.327	824.310	28.470	0
Dívida consolidada líquida	20.299.300	21.928.131	26.355.119	28.273.763	31.558.159
% da Receita Corrente Líquida	191%	197%	231%	251%	251%

* Valores relativos à Administração Direta

Fonte: Balanços gerais do município – Secretaria de Finanças.

Deflator: IPCA.

A dívida consolidada líquida, além de situar-se em patamares muito acima dos limites legais fixados pelo Senado Federal (120% da RCL)², tem contra si o fato de o seu principal componente, o refinanciamento contratado junto ao Tesouro Nacional, ser indexado ao IGP/DI, que, comparativamente com outros índices de inflação, em particular o IPCA, conduziu a uma correção mais elevada do seu saldo devedor e, conseqüentemente, a maiores encargos com o pagamento de juros.

Só para ilustrar, veja-se que o IGP/DI teve uma variação de 85,59% no período de janeiro/2000 a agosto/2005. Nesse mesmo intervalo, o IPCA teve uma variação de 56,42%.

Simulações indicam que se fosse possível a substituição, com efeito retroativo, do IGP/DI pelo IPCA, na indexação daquele contrato, ou mesmo a adoção da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a dívida consolidada líquida poderia ser reduzida em cerca de R\$ 5 bilhões. Registre-se, por oportuno, que, considerado apenas o ano de 2005, de janeiro a agosto, o IGP/DI teve uma evolução de apenas 0,32% contra uma variação de 3,59% do IPCA.

O componente da dívida representado pelos precatórios judiciais é muito preocupante, dado o seu alto volume e por tratar-se de débitos com uma grande parcela já vencida. A eventual não solução desse quadro acabará agravando ainda mais a situação da dívida consolidada, no que respeita ao percentual máximo de comprometimento da RCL, pois os precatórios judiciais devem ser pagos, por imposição legal, de acordo com a ordem cronológica.

6. Perspectivas para o Plano Plurianual

Organizar um Plano Plurianual num ambiente de severas limitações impostas por uma situação fiscal adversa, como a descrita nos itens precedentes, foi um desafio que se impôs ao novo governo, tendo sido mobilizados todos os setores envolvidos, em particular as áreas de finanças e planejamento, para identificar as medidas que podem ser implantadas de imediato, e as que se seguirão nos médio e longo prazos.

Na verdade, ações com esse objetivo foram postas em prática desde o primeiro momento, como a readequação do orçamento de 2005 e o estabelecimento de um plano para pagamento parcelado de dívidas junto a fornecedores, em que se decidiu por um congelamento parcial de dotações orçamentárias, para evitar o agravamento da situação.

A questão da previdência social dos servidores municipais está equacionada desde a edição da Lei nº 13.973, de 12/05/2005, em que se estabeleceram novas alíquotas de contribuição, em conformidade com as regras constitucionais vigentes.

Mas será da área fiscal que virão as principais contribuições, quer pela implantação de projetos para ampliar a receita municipal, quer pela adoção de medidas que levem à redução dos gastos públicos, por meio de ações destinadas à eliminação de eventuais desperdícios, a ganhos pelo uso de novas metodologias de trabalho, pelo emprego de novas tecnologias e por mudanças na estrutura administrativa.

A Secretaria Municipal de Finanças identificou 40 ações que, se integralmente implantadas, poderão gerar uma receita adicional em torno de R\$ 8,3 bilhões entre 2005 e 2008. São projetos que se encontram na fase de detalhamento, mas alguns, como o que muda o sistema de controle do ISS de empresas supostamente sediadas em outros municípios, recentemente aprovado pela Câmara Municipal, já estão sendo executados.

Quanto às propostas da Secretaria de Finanças para o período de vigência deste Plano Plurianual, elas podem ser resumidas da seguinte forma:

² A Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, que estabelece os limites da dívida consolidada de Estados e Municípios, prevê que o montante de cada unidade federativa que excedia, na data de sua publicação, os limites fixados, deveria ser reduzido nos quinze anos subsequentes, à razão de 1/15 por ano.

- A eliminação seletiva das isenções tributárias que beneficiam segmentos ou setores não prioritários, reduzindo desta forma os constrangimentos de caixa por que passa o município, sem porém sacrificar segmentos que são objetivo da estratégia geral deste plano, com destaque para o Projeto Cidade Mundial;
- Combate permanente à sonegação e à elisão fiscal por meio de processos de fiscalização;
- Revisão da tributação sobre a propriedade, de forma a contribuir para a justiça fiscal sem, entretanto, comprometer a geração de recursos do município;
- Prosseguimento do processo de informatização dos mecanismos de arrecadação, por meio da implantação de novos sistemas e aperfeiçoamento dos já disponíveis.

A adoção dessas medidas tem por objetivo a promoção da justiça fiscal, na busca incessante da maior eficiência no sistema arrecadatório, sem sobrecarregar os segmentos que estão em dia com suas obrigações. Um sistema eficiente de fiscalização desestimula a sonegação e a elisão fiscal, na medida em que a probabilidade de punição torna-se mais alta.

Todas essas medidas, além disso, devem ser conjugadas com negociações visando aumentar a capacidade financeira do município de duas formas principais. Primeira: por meio de transferências voluntárias das outras esferas de governo (estadual e municipal) para financiar intervenções consideradas estratégicas, não apenas da ótica municipal, mas também decorrentes da condição de ser São Paulo o principal elo das cadeias produtivas do País. Segunda: por meio do aumento da capacidade de endividamento do município, de forma a permitir a tomada de novos empréstimos, tanto no âmbito nacional quanto junto aos organismos internacionais e multilaterais de crédito.

A utilização dos recursos arrecadados pelo município também sofrerá aprimoramentos, no sentido de condicionar os gastos às reais condições de caixa e também potencializar os efeitos de sua aplicação. As principais ações neste sentido se desenvolvem em parceria com a Secretaria de Planejamento, onde as ações previstas são descritas.