
ANEXO III – 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 nº 101, 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 representam a possibilidade de as receitas estimadas e as despesas fixadas na Lei Orçamentária não se confirmarem no exercício financeiro, por conta de fatos conjunturais divergentes daqueles previstos no momento da elaboração da peça orçamentária.

Riscos relacionados às variações na receita

A instabilidade do cenário econômico gera incertezas quanto à realização das receitas previstas. Circunstâncias diferentes do contexto econômico no momento da elaboração das peças orçamentárias podem afetar a arrecadação, com conseqüências nas metas de resultados primário e nominal.

O comportamento do nível de atividade econômica - medido pela taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB - é um dos principais fatores que afetam a arrecadação. 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. Uma variação de 1% no PIB acarreta uma variação aproximada de 0,32% na estimativa de receita da peça orçamentária.

Destaca-se, ainda, o PIB Serviços, o qual tem forte influência nas receitas municipais – considerando-se que a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS mantém forte ligação com o indicador. Uma variação de 1% no PIB Serviços reflete em 0,25% na receita total do município.

Os índices de desemprego e renda também influenciam a arrecadação de tributos relacionados ao consumo, bem como os níveis de inadimplência. Neste caso, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU é o mais sensível: a cada 1% de variação na inadimplência do IPTU, a arrecadação total varia negativamente em 0,18%.

Outro risco observado é a situação do mercado imobiliário, a qual impacta a arrecadação do Imposto sobre Transmissão INTER-VIVOS de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI - uma vez que a arrecadação depende do número de transações e dos valores transacionados. Adicionalmente, os níveis de investimento no município também apresentam relação estreita com este imposto, pois grandes negócios são acompanhados, na maioria dos casos, de movimentações imobiliárias.

Igualmente, choques inflacionários ou cambiais têm reflexo nas dívidas existentes junto a credores internos e externos, e podem influenciar tanto o fluxo de desembolsos para cobertura do serviço da dívida como o saldo devedor dessas obrigações. Embora com um efeito menor, a variação cambial também impacta a realização de receitas, principalmente a arrecadação com o Imposto Sobre Serviços - ISS e com a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

A variação das taxas de juros também representa um risco à arrecadação municipal, uma vez que diversos fundos e aplicações financeiras são remunerados de acordo com as taxas praticadas no mercado.

A crise fiscal em outros entes da federação é outro elemento que provoca alterações na arrecadação municipal. Transferências pactuadas via convênios podem não se realizar segundo as previsões acordadas. O surgimento de novas políticas de fomento ou mudanças nas políticas existentes no momento da elaboração da peça orçamentária também podem surpreender as receitas de forma positiva ou negativa.

As receitas com privatizações e a comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (ligados a Operações Urbanas) dependem do comportamento do mercado para sua realização, uma vez que variáveis macroeconômicas favoráveis são essenciais para atrair potenciais investidores. Além disso, alguns casos necessitam de aprovações de mudanças legislativas para sua realização, como é o caso do Projeto de Lei 705/2017, que dispõe sobre a alienação do imóvel denominado "Complexo Interlagos". Ainda dentro do Plano Municipal de Desestatização, existem muitos imóveis da Prefeitura Municipal de São Paulo com irregularidades cadastrais e riscos, inclusive ambientais, que devem ser solucionados para a efetiva alienação.

A captação de recursos via operação de crédito pode ser prejudicada por instabilidades no cenário econômico. Existe o risco de que o mercado não viabilize tais operações em condições ou montantes vantajosos ao município - o que geraria entraves ou frustrações na obtenção dessas receitas.

A fim de mitigar os riscos causados na variação da Receita, é adotado o congelamento de dotações e liberações de gastos a partir do momento que receitas vinculadas se realizam.

RISCOS DE DÍVIDA

Riscos decorrentes da Dívida Fundada

A dívida do Município com a União Federal, consubstanciada no contrato firmado em 03 de maio de 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), deixou, a partir de fevereiro de 2016, de ser objeto de preocupação da sociedade paulistana.

Com o advento da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, alterada pela Lei complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015, regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.616, de 29 de dezembro de 2015, com alterações posteriores, o Município firmou, em 26 de fevereiro de 2016, o Terceiro Termo Aditivo ao contrato de 03 de maio de 2000, o que possibilitou redução de R\$ 46,45 bilhões do saldo devedor, posicionado em 01/01/2016, alteração da taxa de juros de 9% ao ano para 4% ao ano e atualização monetária calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que a aplicação dos juros e da correção monetária ficam limitados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para os títulos federais.

A efetivação da renegociação prevista na Lei Complementar nº 148/2014 possibilitou ao Município cumprir com o limite de endividamento previsto na Resolução do Senado Federal nº 40/2001, passando a merecer destaque apenas os riscos associados à elevação acima do previsto dos índices que atualizam as Dívidas Contratuais (IGPM, IPCA, TR, TJLP, TLP, CDI e SELIC) e da variação cambial, eventos que poderão influenciar negativamente o saldo devedor e, conseqüentemente, o resultado nominal.

Riscos decorrentes dos passivos contingentes

Na condição de elemento componente do Anexo de Riscos Fiscais, a contingência passiva pode ser conceituada como evento imprevisível ou previsível, mas de conseqüências não estimadas, cuja natureza impede a Administração Pública precisar de forma definitiva qual o real impacto que ela pode ocasionar na sua atividade financeira.

Os precatórios devem ser enquadrados nessa categoria em razão da impossibilidade de se definir, de maneira antecipada, o valor que será considerado pelo Poder Judiciário como devido pelo Ente Público em cada exercício financeiro para inserção no orçamento subsequente. Além disso, no caso dos Entes possuidores de estoque de precatórios, contribui para a imprevisibilidade a constante alteração do quadro legislativo e jurisprudencial que trata da matéria e a conseqüente indefinição do prazo e das condições que disporão os devedores para fazer frente a esse passivo.

Sobre o assunto, em 14 de dezembro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 99, que alterou parcialmente o ADCT e instituiu novo regime de pagamento de precatórios,

tendo fixado termo final para o pagamento do estoque de precatórios e dos novos débitos contraídos pelo Poder Público, o dia 31 de dezembro de 2024.

A EC 99/17 possibilitou aos devedores a utilização de diversas medidas no intuito de que o prazo constitucional seja cumprido, cabendo ser destacadas: a) a utilização de depósitos judiciais e extrajudiciais próprios e de terceiros para o pagamento de precatórios; b) realização de operações de crédito fora dos limites de endividamento; c) utilização de precatórios e requisições de pequeno valor não levantadas pelos credores até a data de 31 de dezembro de 2009; d) realização de acordos diretos com credores de precatórios, com deságios de até 40%; e) compensação entre precatórios e débitos inscritos em dívida ativa.

Contudo, a promulgação da Emenda ocorreu recentemente e ainda há dúvidas sobre os reais efeitos dessas medidas no passivo de precatórios, bem como quanto a seus resultados efetivos.

Soma-se a isso o fato de ter sido ajuizada pela Procuradoria Geral da República a ADI 5072 que questiona a constitucionalidade do uso dos depósitos judiciais por parte da Fazenda Pública, o que torna imprevisível a eficácia da medida.

Por fim, cabe destacar que o pagamento de precatórios pode afetar o resultado primário e o resultado nominal do Município de São Paulo, na medida em que a despesa com pagamento de precatórios é classificada como uma despesa primária. Em sendo assim, quanto maior o pagamento de precatórios, tudo o mais constante, maior o déficit primário a ser observado. Por outro lado, os precatórios posteriores a maio de 2000, por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, são contabilizados para fins de apuração da dívida consolidada líquida, utilizada como parâmetro para o resultado nominal. Assim, quanto maior o pagamento de precatórios, tudo o mais constante, mais baixo o resultado nominal observado, em função da redução da dívida consolidada. Finalmente, em sendo realizado o pagamento de precatórios por meio da realização de operações de crédito, conforme autorizado pela EC 99/2017, os efeitos sobre os resultados finais são ambíguos. Pelo lado do resultado primário, espera-se uma forte pressão no momento das despesas primárias, aumentando o déficit primário, financiado por receitas não primárias (receitas financeiras). Pelo lado do resultado nominal, porém, não se espera alteração, pois a redução da dívida com precatórios se daria em concomitância com a elevação da dívida financeira do Município.

RISCOS DA PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

O Projeto de Lei nº 621, apresentado à Câmara Municipal de Vereadores pelo Poder Executivo em 2015 e posteriormente atualizado em 2017, reforçado por novos estudos, propõe a instituição de um regime de previdência complementar para os servidores públicos do Município de São Paulo, titulares de cargos de provimento efetivo da Administração Direta, suas Autarquias, e Fundações, da Câmara Municipal, do Tribunal de Contas do Município e seus Conselheiros; fixação do limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo – RPPS; e autorização da criação da Entidade Fechada de Previdência Complementar do Município de São Paulo – SAMPAPREV.

Esta iniciativa deve ser compreendida no contexto da proposta de reorganização previdenciária ora em curso na Administração Municipal, na qual se destaca, como um dos seus aspectos mais relevantes, o equacionamento financeiro e atuarial do sistema previdenciário local, qual seja, o Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo - RPPS-SP, instituído pela Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005.

Segundo projeções atuariais, o crescimento do déficit tende a piorar em razão da maturidade dos atuais servidores públicos, da ausência de contribuições previdenciárias no passado e dos problemas contemporâneos e futuros decorrentes de questões demográficas enfrentadas pelo País.

Por sua vez, conforme previsto na Constituição Federal, a Previdência Social deve garantir, a seus destinatários, a reposição de renda quando da ocorrência de riscos sociais a que todos se encontram submetidos, sendo que, para o atendimento dessa finalidade, os sistemas previdenciários devem se basear em modelos de financiamento e de gestão que garantam o pagamento dos benefícios em valores suficientes à contrapartida contributiva e no tempo (duração) necessário à sua cobertura.

A identificação do déficit, pois, exige da Administração Municipal a implementação de ações voltadas ao seu equacionamento, de modo a garantir a efetiva concretização das disposições constantes do artigo 40 da Magna Carta e da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre as regras para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, bem como das diretrizes fixadas pelo Ministério da Previdência Social para esses regimes.

A esse propósito, como alternativas para o equacionamento do déficit financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social desequilibrados, a Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008, do Ministério da Previdência Social, indica, dentre outras medidas, a instituição de regime de previdência complementar.

Anexo IV: (VETADO)