

limitada) devem ser compreendidas, didaticamente, como de criação fazendária, acolhida pelos julgadores.

O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a legislação ordinária que *concorra* com o Código Tributário Nacional em seus artigos 134 e 135. Além disso, o Pretório Excelso declarou expressamente a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa (devido processo legal) à responsabilização de terceiros. Esses julgados balizarão a atuação das procuradorias e do Poder Judiciário a respeito dos referidos dispositivos legais.

FINANÇAS MUNICIPAIS – O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO – 1995 A 2010*

Rogério Ceron de Oliveira

*Auditor Fiscal Tributário da Prefeitura do Município de São Paulo.
Subsecretário do Tesouro da Prefeitura do Município de São Paulo. Mestre e
Graduado em Economia pela UNICAMP.*

* Este trabalho é uma síntese da dissertação de mestrado "Evolução das Finanças Municipais: o caso da cidade de São Paulo – 1995 a 2010", íntegra disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000845613&opt=1>>.

INTRODUÇÃO

O Município de São Paulo figura entre os maiores entes subnacionais. Apesar de ser formalmente mais um Município dentre os 5.565, com cerca de 6% da população, responde por nada menos do que 12% do PIB nacional. Essa capacidade de geração de renda é superior ao somatório do PIB de 4.605 municípios juntos (83% dos Municípios). Se o compararmos aos Estados, responderia pelo PIB de 14 estados brasileiros juntos. Na comparação individual, só perderia para o próprio Estado de São Paulo. Se a comparação fosse entre países, dentre 184 países com informações sobre Contas Nacionais, a cidade de São Paulo seria o 46º maior país em termos de atividade econômica. Assim, em termos de atividade econômica, a Cidade estaria à frente de países como Chile, Ucrânia, Egito, Nova Zelândia e tantos outros que figuram com destaque no cenário internacional.

Essas comparações, embora simplistas, possuem o intuito de evidenciar a importância do Município de São Paulo para o país e, portanto, para as discussões que envolvem finanças públicas e relações federativas. Nessa linha é que surge a importância de resgatar o histórico fiscal e financeiro da Prefeitura dessa cidade, pois, sendo um dos mais importantes entes subnacionais do país, certamente possui traços dos avanços e imperfeições que marcam a trajetória fiscal e financeira do país nas duas últimas décadas.

O primeiro capítulo será dedicado à exposição do contexto econômico da década de 1990 e das reformas fiscais implantadas nesse período que precederam a celebração do acordo de renegociação de dívidas ente o Município e a União, base para a compreensão dos acontecimentos da década seguinte. Destaque para o quadro econômico recessivo e para as reformas fiscais da segunda metade da década que, restringindo a capacidade de refinanciamento de dívidas, determinaram a configuração do quadro de insolvência financeira do final da década de 90.

No segundo capítulo a discussão foca-se no modelo de gestão fiscal imposto após a celebração do acordo de renegociação de dívidas. A liberdade fiscal e financeira dos entes subnacionais dá lugar à subordinação às decisões no âmbito do governo central. Assim, evidencia-se a necessidade de geração de superávits primários para cobertura do serviço da dívida e a busca por saídas às restrições fiscais existentes. Além disso, o capítulo trata em detalhes do acordo e das distorções geradas em função dos encargos financeiros definidos, os quais estão no cerne da configuração do quadro de deterioração fiscal de longo prazo.

Já no terceiro capítulo a discussão volta-se aos resultados obtidos pela gestão fiscal no período pós acordo de renegociação de dívidas: 2000 a 2010. Nesse sentido, serão evidenciados os resultados fiscais obtidos durante a década, sob três aspectos: capacidade de solvência financeira de curto prazo, capacidade de gerar superávits primários e estrutura fiscal de longo prazo, representado pela avaliação do nível de endividamento, poupança corrente e investimentos. Como encerramento do capítulo, faz-se breve avaliação das perspectivas reservadas ao município em caso de manutenção da situação atual, bem como exposição de algumas discussões existentes no momento para alteração dos acordos de renegociação de dívidas, medida fundamental para assegurar o cumprimento dos objetivos traçados pelos acordos de refinanciamento ou mesmo pelas reformas fiscais empreendidas ao longo da segunda metade da década de 90 e início da primeira do novo milênio.

Finalmente, a título de conclusão, são feitas as considerações finais, com o intuito de agregar as discussões ao longo do trabalho.

1. O CONTEXTO MUNICIPAL E AS REFORMAS FISCAIS

A economia brasileira passou por profundas mudanças estruturais no decorrer das últimas décadas, desde o crescimento acelerado da década de 1970 até o período de crescimento do tipo “*stop and go*”, da década de 1980 e 90, com foco governamental no combate ao processo de instabilidade monetária e equilíbrio das contas externas.

Dentro desse contexto, a economia paulistana também passou por ajustes profundos, acentuados pela intensificação da Guerra Fiscal com os demais entes federativos e pela desconcentração industrial. Para este último, o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, as perdas de vantagens comparativas e a expansão da infraestrutura no interior paulista estão entre os principais fatores que contribuíram para a desconcentração industrial da capital. Do crescimento médio do PIB de quase 6% entre 1970 e 1985, São Paulo passou a apresentar taxas bem mais modestas na década de 1990 (média inferior a 2% a.a.), inclusive apresentando retração significativa do setor industrial (retração durante o acumulado da década).

Ao final da década de 90, a dinâmica econômica no Município de São Paulo apresentava profunda alteração, fazendo com que a cidade perdesse o perfil de cidade industrial, para transformar-se em polo em expansão dos setores

de comércio e serviços, com implicações relevantes na receita tributária, em função, sobretudo, da perda de participação relativa no valor do ICMS.

Esse quadro era agravado por três fatores. De um lado, pela guerra fiscal em curso entre municípios, no plano estadual, e entre estados, no plano nacional. Por outro, pelo processo de perda de dinamismo macroeconômico do país, que condicionava a dinâmica municipal, impossibilitando a ocorrência de crescimento econômico robusto por períodos prolongados. Finalmente, a perda de participação no ICMS, fruto natural do processo de desconcentração industrial, não foi acompanhada de mecanismo de compensação fiscal ao Município, o que impôs a São Paulo o custo fiscal integral desse processo.

O quadro fiscal do período refletiu as condições econômicas entre 1995 e 1999, os principais passivos da Prefeitura evoluíram de forma intensa, fazendo com que a relação dos passivos sobre as receitas passasse de 105 para 230%. Importante destacar que entre 1996 e 1999, a dívida fundada total foi acrescida em R\$ 7,7 bilhões, sendo que somente os encargos decorrentes da correção monetária somaram R\$ 7,1 bilhões, o que significa que mais de 90% da variação da dívida fundada decorreu dos encargos incidentes sobre a própria dívida. Dessa forma, desenha-se um quadro em que não só o estoque da dívida era significativo, mas as condições de financiamento desse passivo eram desfavoráveis. Quadro que ajuda a explicar a formatação do colapso financeiro do Município em 99.

No tocante às receitas o quadro era de estagnação, já que a receita orçamentária ficou praticamente estagnada na segunda metade da década de 90. Nesse contexto, merece destaque a crescente deterioração do quadro de sustentabilidade do crescimento das despesas correntes em relação às receitas correntes. Enquanto, em 1995, as despesas correntes representaram 77% da receita corrente, nos demais exercícios, a relação foi aumentando e em 1999 alcançou 98%, praticamente eliminando a capacidade de autofinanciamento das despesas de capital.

Esse quadro fiscal mostra um contexto bastante adverso. O estoque da dívida e o custo de financiamento desse passivo eram altos. Em decorrência do baixo crescimento econômico do período, o nível de receitas permaneceu praticamente inalterado. Além disso, as condições de captação de recursos de terceiros foram se deteriorando e, no tempo, reduzindo as alternativas. Corroborando o que se observa diante do processo de crescimento da relação entre despesas correntes e receitas correntes e do peso das despesas de capital, os resultados orçamentários e financeiros da prefeitura foram se deteriorando no período de 1995 a 1999.

Tabela I - Resultados Fiscais e Patrimônio Líquido (em R\$ milhões) - 1995 - 2000

Variável	1995	1996	1997	1998	1999
Resultado Orçamentário	324,95	-1.226,76	-477,97	-163,20	-498,68
Resultado Financeiro	129,99	-198,45	-1,38	-22,56	17,22
Superávit Financeiro	100,45	-1.124,71	-1.601,84	-1.764,93	-2.261,75
Patrimônio Líquido	3.425,39	3.663,59	2.546,64	910,10	-1.379,79

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Anuais Oficiais do Município - Valores Correntes

Exceto pelo ano de 1995, em que os resultados foram todos favoráveis devido ao crescimento das receitas acima do projetado, para os demais anos nota-se o processo de deterioração crescente das finanças municipais. Os resultados orçamentários negativos mostram que a despesa realizada superou a receita realizada em todos os exercícios de 1996 a 1999. Essa diferença acaba sendo evidenciada no Superávit Financeiro. Nele, nota-se claramente o processo de deterioração do quadro fiscal (indisponibilidade de recursos para cobrir os compromissos assumidos).

O descasamento entre receitas totais e despesas totais obrigou a utilização dos mais diversos expedientes como forma de garantir a continuidade normal das atividades municipais sem que se reconhecesse o estado de insolvência. Assim, ao avaliar os balanços nota-se claramente a profunda utilização da postergação do pagamento de despesas via restos a pagar, dívida a pagar, aumento das dívidas com fornecedores, postergação de pagamento de precatórios, entre outros. Fora isso, também se recorreu a instrumentos de antecipação de numerário para garantir a solvência financeira de curto prazo, como a utilização recorrente de AROs (Antecipação de Receitas Orçamentárias), alienação de imóveis e emissão irregular de títulos para pagamento de precatórios¹.

Enfim, ao debruçar-se sobre os balanços públicos da época, fica evidente que havia desequilíbrios estruturais gritantes que estavam sendo administrados com base na postergação de compromissos. Os desequilíbrios eram decorrentes do quadro macroeconômico que gerava condições de financiamento da dívida insustentáveis no tempo. Somam-se a esse quadro o estoque de dívida acumulada, o baixo crescimento econômico do período e as pressões por gastos públicos. Em conjunto, esses fatores criavam obstáculos intransponíveis para a Gestão Fiscal Municipal. Por isso, em pouco tempo a Gestão Fiscal já não

¹ Como ficou comprovado pela CPI da Câmara Municipal de São Paulo e pela CPI do Senado que trataram do assunto, o valor das emissões para pagamento de precatórios foram muito superiores aos valores devidos e efetivamente pagos.

era capaz de gerar condições para o autofinanciamento das despesas de capital e, no limiar da crise, praticamente já não era capaz sequer de autofinanciar as despesas correntes. Nesse contexto de fragilização financeira, a Administração Municipal utilizou-se de vários instrumentos alternativos para garantir a solvência de curto prazo, mas com as restrições geradas com as mudanças do arcabouço institucional no tocante à gestão financeira e fiscal dos entes subnacionais, as alternativas foram reduzidas e levou a Prefeitura de São Paulo à completa insolvência financeira no final da década.

As alterações institucionais promovidas² fizeram com que os entes subnacionais com quadros de endividamento relevantes passassem a sofrer incontornáveis restrições para a continuidade do processo de financiamento do estoque de dívidas³. Assim, sob forte pressão dos Municípios, o Executivo Federal, em fevereiro de 1999, publicou a Medida Provisória 1.811, a qual autorizava a União a assumir as dívidas dos Municípios, de forma semelhante ao que havia ocorrido com os Estados em 1997.

O normativo permitiu a assunção, por parte da União, de praticamente toda a dívida fundada dos Municípios⁴. Estabelecia que as dívidas renegociadas

- 2 O processo de alteração institucional do modelo fiscal e financeiro dos entes subnacionais possui dois estágios. O primeiro, consolidado na Constituição de 1988, está voltado ao objetivo de propiciar maior organização e planejamento fiscal, em todos os níveis de governo. Já o segundo, gestado no início da década de 90 e implantado a partir do Plano Real, busca criar mecanismos de controle e subordinação dos entes subnacionais à esfera federal. Para este último, vale destacar a aprovação, pelo Senado, da Resolução 78, de julho de 1998, que trouxe como principal medida a definição, com maior rigor e clareza, do papel do Banco Central e do Senado Federal na questão da autorização de novas operações de crédito ou emissão de títulos, o que acabaria por dificultar a burla aos limites e regras impostas aos entes subnacionais. Nele, definiu-se que o Banco Central não poderia encaminhar pedido para autorização de operação de crédito de qualquer ente que apresentasse resultado primário negativo ou que estivesse inadimplente com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Essa última medida, por mais simples que pareça, teve papel fundamental na consolidação do controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais. Embora restrições à Gestão Fiscal dos entes subnacionais já vinham sendo impostas desde o início da década, a persistência de brechas ou da falta de definição clara dos papéis a cargo do Senado e do Banco Central tornava os limites impostos de difícil aplicabilidade. Com a Resolução 78, ficou estabelecido que o Banco Central, no parecer sobre o pleito da operação de crédito, precisaria posicionar-se a favor ou contra a aprovação do referido pleito. Além disso, a grande restrição aos estados e municípios foi que o Banco Central ficou proibido de encaminhar ao Senado Federal pleitos de entes que não tenham cumprido todos os limites impostos pela Resolução, o que criou um controle técnico impeditivo de acordos políticos para aprovação de pleitos em dissonância com o marco legal. A mudança transformou o controle que antes era político, a cargo do Senado, para um controle estritamente técnico, a cargo do Banco Central.
- 3 No caso do Município de São Paulo, por exemplo, a não observância dos limites de dispêndio máximo com amortização em juros, em relação às receitas, e a inobservância do limite para o volume máximo de operações de crédito em um exercício, juntamente à não geração de superávits primários, iria impossibilitar a realização de novas operações por parte do Município.
- 4 Poderiam ser incluídas na renegociação: I – dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, cujos contratos tenham sido firmados até 31 de janeiro de 1999, inclusive a decorrente de transformação de operações de antecipação de receita orçamentária em dívida fundada; II – dívida junto a instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, decorrente de

seriam amortizadas pelos entes municipais em até 30 anos (360 meses), baseadas na tabela *price*, com taxa de juros de 9% ao ano, capitalizadas mensalmente. Para fins de atualização monetária, estabeleceu que o saldo devedor seria corrigido mensalmente pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Adicionalmente, como forma de estimular um esforço fiscal inicial robusto, condicionou a redução da taxa de juros de nove para 6 ou 7,5% ao pagamento de amortização extraordinária por parte dos Municípios, em até 30 meses da assinatura do contrato, de no mínimo 10% do saldo devedor⁵. Também limitou os pagamentos da dívida refinanciada a 13% da Receita Líquida Real, como forma de aliviar a pressão fiscal inicial. Desse limite, ainda foi permitido deduzir os valores pagos referentes a alguns outros contratos de dívida em vigor⁶. Caso o valor devido da prestação superasse o limite de 13% das receitas, a diferença seria incorporada ao saldo devedor para pagamento futuro (estava implícita a ideia de que o crescimento econômico futuro criaria as condições para permitir que os 13% das receitas fossem suficiente para cobertura integral das prestações). Finalmente, também se estabeleceu mecanismos punitivos adicionais, como o aumento do teto de comprometimento da RLR em caso de descumprimento de limites de gastos com pessoal e de ajustes no sistema previdenciário próprio. O descumprimento dos compromissos assumidos implicaria em aumento do limite de comprometimento da RLR para 17%, além de outras punições financeiras a depender da infração, bem como autorizava o agente financeiro (no caso o Banco do Brasil) a reter e utilizar parcela dos recursos tributários para adimplemento das obrigações financeiras objetos do contrato.

O Município de São Paulo, assim como os outros 179 municípios que aderiram ao acordo, presos às amarras contratuais e sob pena de punições financeiras, comprometeram-se a não realizar novas operações de crédito, a controlar os gastos de pessoal, ajustar o sistema previdenciário, além de o arranjo

cessão de crédito firmada até 31 de janeiro de 1999; III – dívida mobiliária interna constituída até 12 de dezembro de 1995 ou que, constituída após essa data, consubstancia simples rolagem de dívida mobiliária anterior; IV – dívida mobiliária externa constituída até 12 de dezembro de 1995 ou que, constituída após essa data, consubstancia simples rolagem de dívida mobiliária anterior; V – dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária, contraída até 31 de janeiro de 1999; e VI – dívida relativa a operações de crédito celebradas com instituições financeiras na qualidade de agente financeiro da União, dos Estados ou de fundos e programas governamentais, regularmente constituídos.

- 5 Caso a amortização extraordinária fosse de pelo menos 10%, os juros seriam reduzidos para 7,5% e, caso a amortização atingisse 20% do saldo devedor, os juros passariam de 9 para 6% ao ano.
- 6 Os encargos decorrentes das dívidas contraídas com organismos internacionais (BID, Clube de Paris etc), as dívidas já refinanciadas (Lei 7.976/89) ou parceladas junto à União (FGTS, lei 8.272/91 e lei 8.620/93) e as de créditos imobiliários (Lei 8.727/93), por exemplo, poderiam ser deduzidas dos 13% da Receita Líquida Real.

gerar na prática a obrigação de garantir elevados superávits primários para suportar os encargos financeiros da dívida e promover um programa de privatizações.

O Governo Federal atingiu, assim, o objetivo maior que era obter o controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais, de forma que alcançou a condição de conduzir essas políticas de acordo com as propostas do Plano Real de manter a estabilização e de levar adiante a reformulação do regime fiscal em curso.

Após a aprovação da Resolução 78 e, principalmente, após a celebração dos acordos de renegociação de dívidas com Estados e Municípios, o controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais já estava assegurado. No entanto, embora quase a totalidade dos Estados (exceto o de Tocantins) e os maiores Municípios (total de 180) aderiram ao acordo, como forma de ampliar e legitimar os arranjos contratuais, no início da nova década (maio de 2000), foi aprovada a Lei Complementar 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual coroa um amplo leque de reformas e consolida um novo modelo de gestão fiscal a ser observado por todos os entes da federação.

2. O MODELO DE POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA LOCAL AO LONGO DA DÉCADA

2.1. O NOVO MODELO INSTITUCIONAL E IMPACTO SOBRE A GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO

Com o novo arranjo institucional (normatização restritiva ao endividamento e gestão ativa sobre passivos), o grau de liberdade da política fiscal e financeira sofreu redução significativa. Isso porque ao reduzir a possibilidade de novas captações de recursos, o novo arranjo gerou direcionadores impositivos à gestão fiscal, principalmente no tocante à necessidade de geração de superávits primários e à transformação do investimento público num resíduo gerado a partir da sobra de espaço fiscal próprio, independente das necessidades de capital requeridas pelas demandas sociais ou mesmo econômicas.

O caso do Município de São Paulo é esclarecedor. O Município, sem poder socorrer-se de recursos privados para financiamento do estoque da dívida, foi obrigado a gerar condições mínimas de sustentabilidade, o que demandou ajustes tanto no tocante às receitas quanto às despesas.

Nesse quadro de restrições, o contrato de refinanciamento de dívidas celebrado com a União apenas intensificou o processo já delineado dentro do arcabouço normativo dos entes subnacionais. A exigência de comprometimento

de 13% das receitas para cobertura do serviço da dívida – dentro do novo arranjo de restrições a novas operações de crédito – aprofundou os efeitos do ajuste em curto espaço de tempo.

Por derradeiro, o quadro econômico e as mudanças nas relações federativas tornaram ainda mais difíceis os desafios impostos à gestão fiscal a partir do processo de renegociação da dívida. No entanto, esses fatores são condicionantes que intensificaram o processo, mas não são os elementos centrais. Podem ser definidas como elementos centrais a necessidade de geração de superávits e a restrição de acesso ao crédito.

No caso do Município de São Paulo as restrições ao acesso ao crédito foram brutais na primeira década deste milênio. Entre 1995 e 1999, as receitas oriundas de operações de crédito somaram R\$ 5,2 bilhões, enquanto no período 2000 a 2004 foram de apenas R\$ 1,2 bilhão e no período mais recente, de 2005 a 2010, meros R\$ 0,1 bilhão⁷.

A impossibilidade de se socorrer de recursos de terceiros para viabilizar investimentos acentuou ainda mais as dificuldades existentes. Isso porque os recursos para o pagamento das dívidas também passaram a ter que ser gerados com fontes próprias de recursos, o que acabou por impor a necessidade de geração de robustos superávits primários para garantir o cumprimento das obrigações vencidas e vincendas. O resultado desse arranjo foi a busca incessante de superávits primários, mesmo que com sobressaltos e com dificuldades de compatibilizar o ingresso de recursos com os compromissos decorrentes do serviço da dívida, dos gastos correntes essenciais e dos investimentos que a cidade demandava.

Esse é o elemento central do processo. A obrigatoriedade de geração de superávits primários atendia os interesses da política macroeconômica, tanto por gerar os superávits primários acordados entre o governo federal e o Fundo Monetário Internacional – FMI, como também por reduzir o consumo público e, portanto, desacelerar a economia nacional, o que no momento era visto como fundamental para manter a inflação sob controle.

Não se nega que o arranjo normativo buscava, com a combinação de maiores restrições à captação de recursos e incremento substancial da destinação de recursos para o serviço da dívida, a reversão do quadro patrimonial em franca

⁷ Os montantes obtidos após o ano de 1999 apenas foram possíveis de serem realizados por conta de contratos já assinados antes do acordo de renegociação de dívidas, ou devido a exceções previstas na legislação que permitiram empréstimos para algumas áreas, por exemplo, para modernização da administração tributária. Fora essas exceções, o Município foi privado completamente da possibilidade de captar recursos de terceiros para viabilizar os investimentos públicos demandados.

deterioração dos entes subnacionais. No entanto, se por um lado é evidente que havia abusos na captação de recursos por parte dos entes subnacionais, por outro também é fato que os elevados juros (produto intrínseco e essencial da política macroeconômica) então pagos pelos estados e municípios estavam igualmente no cerne dos problemas. Além disso, embora a substituição de juros de mercado pelos encargos definidos nos contratos de renegociação de dívidas (IGP-DI acrescido de juros de 6%, 7,5% ou 9%), representava, naquele momento, algum subsídio em relação às taxas vigentes de mercado, a combinação do IGP-DI e de juros reais de até 9% não deixou de representar encargos elevados para um acordo entre entes federativos. Ou seja, coincidentemente ou não, a combinação do IGP-DI com juros reais elevados gerava encargos suficientes para forçar os estados e municípios a produzirem os superávits primários acordados com o FMI. Logo, se por um lado havia o interesse em sanar as finanças dos entes subnacionais, por outro, aproveitou-se a oportunidade para controlar de fato os entes subnacionais e forçá-los a atuar da forma requerida pela política macroeconômica.

No caso do Município de São Paulo, a geração de superávits primários exigiu forte ajuste fiscal no ano de 2000. No entanto, a crise econômica local até 2004 minou o incremento de receitas, o que potencializou as dificuldades de obter a economia necessária para cobertura do serviço da dívida. Esse quadro só melhora a partir de 2005, sendo que, desde então, os maiores níveis de receitas permitem cobrir os compromissos decorrentes do serviço da dívida. Portanto, com diferentes intensidades no tocante aos sacrifícios fiscais, o novo arranjo fiscal obrigou a geração de elevados superávits primários tanto como forma de resolver a deterioração do quadro patrimonial, como para atender aos anseios da política macroeconômica.

2.2. A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA E SUAS IMPLICAÇÕES

A assunção por parte do Governo Federal das dívidas do Município traria implicações determinantes para a compreensão da Gestão Fiscal na 1ª década dos anos 2000. A despeito do processo de mudança rumo à priorização da geração de superávits primários em detrimento do investimento público, o nível de endividamento continuou em processo de expansão, evidenciando a ineficácia do acordo de renegociação de dívidas, ao menos no caso do Município de São Paulo.

Esses efeitos possuem origem nos encargos e obrigações definidos no contrato. As distorções decorrentes desses encargos causaram, ao longo dos últimos 10 anos, a elevação contínua do nível de endividamento, apesar do pagamento pontual das prestações devidas. Logo, apesar do integral

cumprimento do contrato, a situação patrimonial do município continuou em deterioração, a despeito da inexistência de novas operações de crédito.

Quando da celebração do acordo de renegociação da dívida, em maio de 2000, a dívida somava R\$ 10,5 bilhões, em preços da época. Esse montante foi refinanciado em 360 meses, baseado na Tabela *Price*, com taxa de juros de 6% ao ano e atualização monetária pela variação do IGP-DI. Adicionalmente, ficou estabelecido que a taxa de juros seria mantida em 6% ao ano mediante a condição do Município amortizar, extraordinariamente, ao menos 20% do saldo devedor em até 30 meses, contados a partir da data de assinatura do contrato. Caso o montante amortizado fosse inferior aos 20%, mas de pelo menos 10%, os juros passariam a ser de 7,5%. Caso a amortização extraordinária fosse inferior a 10% ou mesmo zero, a taxa de juros passaria a ser de 9%, com efeitos retroativos à data de início do contrato. Ficou ainda estabelecido que o teto máximo de comprometimento das receitas municipais com o pagamento dessa dívida seria de no máximo 13% das receitas e que a diferença entre a prestação devida e esse limite formaria uma espécie de resíduo que, no caso de perdurar até o final do contrato, seria refinanciado em mais 120 meses (sem limite de comprometimento das receitas).

Dado esse arranjo contratual e decorridos pouco mais de 10 anos de contrato, o que pode ser notado é que o acordo que serviria para sanear as finanças do Município apresenta-se, atualmente, como a maior fonte de desequilíbrio fiscal do ente. O saldo devedor do contrato que refinanciou a dívida original de R\$ 10,5 bilhões somou, em dezembro de 2010, R\$ 44,1 bilhões, apesar do pagamento pontual das parcelas num total de R\$ 13,6 bilhões nesses 10 anos. Em termos relativos, no ano de 2000, a relação entre dívida consolidada e receitas correntes que era de 1,7 e, no final de 2010, já ultrapassou duas vezes as receitas correntes. Ou seja, ao invés de se observar melhora na relação entre dívidas e receitas e, principalmente, redução no saldo devedor desse contrato, o que ocorre é justamente o oposto.

A explicação para esse quadro decorre tanto de aspectos relacionados ao próprio arranjo financeiro estruturado nesse contrato de renegociação de dívidas, como por implicações da dinâmica econômica no início da década. No que diz respeito a aspectos inerentes ao contrato, cabe destacar: o índice de atualização monetária escolhido⁸, a regra de majoração da taxa de juros em caso

⁸ No que se refere ao índice de atualização monetária, cabe destacar que o IGP-DI possui a tendência de, na média, superar os demais índices de atualização monetária. No caso específico dos acordos de renegociação da dívida de estados e municípios com a União, esse viés acaba

de não amortização extraordinária⁹ e o limite de 13% de comprometimento das receitas. Já para o aspecto econômico, destaque para as crises do início da década e, por decorrência, para a frustração nas expectativas de crescimento das receitas públicas dos entes subnacionais.

No caso do Município de São Paulo, o impacto dessas regras foi brutal. A adesão ao acordo ocorreu dentro de um quadro de insolvência financeira de fato. No final de 1999, o Município encontrava-se em estado de insolvência, inclusive com atraso no pagamento de fornecedores, folha de salários e mesmo em relação ao serviço da dívida contratada junto ao sistema financeiro. Com o acordo de renegociação, a dívida mobiliária foi refinanciada e gerou alívio financeiro no tocante à rolagem do estoque de dívida, mas ao não incluir os débitos de restos a pagar de fornecedores e prestadores de serviços, que já acumulavam estoque significativo, os problemas de curto prazo não foram completamente resolvidos. Dessa forma, no primeiro ano do acordo, além de ter que encontrar espaço para a acomodação do pagamento do serviço da dívida, ainda era necessário acomodar os passivos trazidos de outros exercícios. Tudo isso dentro de um quadro de estagnação econômica (em 2002, ano de vencimento do prazo para o pagamento da amortização extraordinária, o PIB municipal sofreu retração de quase 5%).

Apesar de reduzir substancialmente o déficit financeiro em 2000 (o Município fechou o exercício de 1999 com déficit financeiro de R\$ 2,2 bilhões), ainda assim persistiu déficit da ordem de R\$ 760 milhões. Em 2001, beneficiado pelo melhor desempenho econômico e, conseqüentemente, pelas receitas municipais, a prefeitura conseguiu regularizar sua situação financeira e fechar o exercício com superávit financeiro de R\$ 205 milhões. No entanto, no ano de 2002, outra crise econômica assolou o mundo, o país e, por decorrência, o Município, fazendo com que novamente São Paulo fechasse o exercício com déficit financeiro de aproximadamente R\$ 40 milhões.

Como em novembro de 2002 terminava o prazo para amortização extraordinária – para assegurar o benefício da taxa de juros de 6% a.a. –, a Prefeitura, não tendo condições financeiras de realizar essa robusta amortização,

sendo favorável à União e muito prejudicial aos entes subnacionais, já debilitados pelo quadro fiscal adverso.

9 Além da utilização do IGP-DI, merece destaque a regra de majoração da taxa de juros em caso de não amortização extraordinária. Isso porque nos contratos de refinanciamento de dívidas dos Municípios ficou definido que a taxa de juros seria de 6% ao ano, condicionando a manutenção dessa taxa ao pagamento de amortização extraordinária de ao menos 20% do saldo devedor em até 30 meses da data de assinatura dos contratos. Em caso de não realização de amortização extraordinária, ou mesmo de amortização inferior a 10%, a taxa de juros passaria a ser de 9% ao ano, também com efeitos retroativos à data de assinatura do contrato.

deixou de efetuar o pagamento da amortização prevista e, com isso, a taxa de juros foi majorada em 50%, passando de 6 para 9% ao ano, com efeitos retroativos à data de início do contrato. Por conta desse fato, a dívida, que em novembro de 2002 somava aproximadamente R\$ 16,2 bilhões, passou para R\$ 17,6 bilhões imediatamente após o término do prazo para a amortização extraordinária prevista em contrato. Ou seja, por conta da não realização da amortização no valor de R\$ 3,2 bilhões, o saldo devedor foi acrescido imediatamente em R\$ 1,4 bilhões, ou em termos relativos, 8,4% em relação ao saldo devedor.

Tão grave quanto a elevação da dívida foi a majoração da taxa de juros, que sofreu o acréscimo de 50% (de 6 para 9%). Combinadas as punições – incremento do saldo devedor e aumento da taxa de juros sobre esse saldo – o impacto geral sobre o financiamento desse passivo foi elevado brutalmente.

A combinação de juros elevados – taxa real de 9% ao ano – decorrentes da não amortização extraordinária e de índice de atualização monetária sujeito a choques cambiais ou de *commodities* fez com que o conjunto de encargos incidentes sobre a dívida fosse cada vez mais se distanciando do custo de rolagem do Governo Federal (de forma simplificada a taxa SELIC). Esse processo gerou, em 10 anos, distorções brutais, de tal forma que propiciou elevado *spread* (47%) em favor da União e em prejuízo dos municípios.

No caso específico do Município de São Paulo, as diferenças de encargos determinaram a involução do quadro patrimonial da prefeitura. Isso porque, depois de transcorridos 10 anos de contrato, o saldo devedor que originalmente era de R\$10,5 bilhões (em preços de 2010 seria R\$ 20,8 bilhões) já soma R\$ 44,1 bilhões, apesar do pagamento de quase R\$ 14 bilhões em encargos (cerca de R\$ 21 bilhões em preços de 2010). Mantidas todas as demais condições e acontecimentos nesse mesmo período, caso os encargos incidentes sobre essa dívida não fossem o índice IGP-DI e juros de 9% ao ano, mas sim IGP-DI e juros de 6% (era o que o contrato previu originalmente), o saldo devedor atual seria de R\$ 29,6 bilhões, o que quer dizer que a não amortização em novembro de 2002 gerou o incremento de mais de R\$ 14 bilhões à dívida, sem que houvesse qualquer contrapartida em termos de investimentos ou gastos públicos na cidade. Ou seja, incremento na dívida sem qualquer contrapartida no ativo da Prefeitura¹⁰.

10 Outra simulação possível é verificar as distorções existentes comparando a trajetória da dívida municipal caso em vez do IGP-DI fosse o IPCA o índice de correção monetária. Mantidos os juros em 9% e considerando que o contrato fosse celebrado com o IPCA como índice de atualização

Finalmente, fosse o contrato celebrado com encargos definidos como sendo a taxa do SELIC, o saldo devedor atual seria de R\$ 30,6 bilhões. Assim, percebe-se que há quase R\$14 bilhões em *spread* gerado à União por conta da combinação de IGP-DI e juros de 9% ao ano, somente para o caso do Município de São Paulo. Considerando que o intuito do acordo era o saneamento das finanças dos estados e municípios, chama a atenção a existência de margem em favor do ente federal, uma vez que era de se esperar justamente o contrário. Ou seja, quando da celebração do acordo previu-se subsídio na forma de redução das taxas de juros em relação às que os entes poderiam obter no mercado ou mesmo em relação às taxas que a União se financiava. Logo, a situação atual (*spread* em favor da União) significa que o contrato não mais atende aos interesses pactuados quando da sua celebração, estando, portanto, em desequilíbrio para uma das partes. No caso, para o Município.

2.3. AS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO: A BUSCA POR SAÍDAS

Tendo em vista a impossibilidade de realizar novas operações de crédito, o Município de São Paulo adotou diferentes estratégias no decorrer da década para viabilizar investimentos e gastos que a cidade demandava. No tocante às receitas próprias, esforços significativos foram feitos no sentido de elevar as receitas tributárias e não tributárias. Já no que se refere aos recursos de terceiros, esforços se concentraram na busca de convênios com a União e Estado para viabilizar repasses voluntários de recursos.

As alterações tributárias municipais com vistas ao incremento de receitas possuem dois momentos. Na primeira metade da 1ª década dos anos 2000, as ações foram centradas no aumento da carga tributária individual, seja via criação de novos tributos (Taxa de Resíduos Sólidos, por exemplo) seja por majoração de tributos existentes (IPTU). Na segunda metade da década, as ações mudaram de foco e passaram a concentrar-se em medidas de aumento da eficiência da administração tributária (reduzindo a sonegação fiscal).

A escolha pela via do aumento da carga tributária individual, na primeira metade da década, provavelmente decorreu do próprio contexto em que estava inserido o Município. Com novos encargos decorrentes do acordo de renegociação de dívidas, compromissos vencidos de exercícios anteriores e frágil contexto econômico nacional e local, a gestão fiscal municipal optou pela majoração de tributos como forma de rapidamente obter recursos para honrar

monetária, o saldo devedor atual seria de R\$ 32 bilhões. Ou seja, mais de R\$ 12 bilhões devedor atual deve-se às distorções existentes no índice utilizado no contrato.

os compromissos existentes e viabilizar os investimentos requeridos. Assim, foram levadas a cabo alterações no IPTU de forma a torná-lo progressivo¹¹ (alíquotas diferenciadas de acordo com o valor do imóvel), revisão¹² da planta genérica de valores¹³ e criação de novos tributos, como a taxa de resíduos sólidos domiciliares e de saúde.

Até por conta das medidas tomadas na primeira metade da década, na segunda, parte das ações foram concentradas em ajustes na legislação e investimentos na administração tributária de forma a aumentar a eficiência e, com isso, reduzir a sonegação tributária existente. Assim, diversas medidas foram postas em práticas tanto no que se refere às obrigações acessórias (Criação de Cadastro de Prestadores de Serviços de Outros Municípios¹⁴, Nota Fiscal Eletrônica¹⁵, Declaração de Instituições Financeiras¹⁶ etc), como em pessoal (revalorização da carreira de auditoria fiscal¹⁷, novos concursos¹⁸ e programa de

11 Até a emenda constitucional 29/00, o Supremo Tribunal Federal havia firmado posicionamento no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais que estabelecessem a progressividade do IPTU com base no valor venal do imóvel. Com a emenda 29, que explicitamente previa a possibilidade da progressividade, a prefeitura de São Paulo aprovou projeto de lei em 2001 para permitir a progressividade.

12 Na prática o valor venal dos imóveis é atualizado com intervalos de alguns anos e mesmo quando da atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), a atualização não chega a corrigir totalmente a defasagem em relação aos preços dos imóveis. Essa característica decorre basicamente do fato do IPTU ser um tributo direto, por isso, incidir diretamente sobre as famílias. Além disso, por ser um tributo calculado sobre o patrimônio, por vezes a propriedade de um bem objeto de valorização imobiliária pode não ter a respectiva contrapartida na renda, gerando um descasamento entre valorização do patrimônio (estoque) e a estagnação da renda (fluxo). Por esses aspectos, o ônus político de correções constantes da PGV é significativo, o que cria resistências no executivo e no próprio legislativo a atualizações a preços de mercado. No caso do Município de São Paulo, há apenas a correção anual pelo IPCA, sendo que esporadicamente são feitas revisões mais profundas para diminuir as distorções entre o valor venal e o valor de mercado dos imóveis.

13 As Plantas de Valores Genéricos (conhecida ainda como Planta Genérica de Valores) é a base de todo o cálculo do IPTU. Elas devem apresentar valores unitários de terrenos em cada face de quadra e valores unitários das edificações segundo a tipologia e o padrão construtivo.

14 Cadastro obrigatório para prestadores de serviços de outros Municípios. O mecanismo instituído buscou combater a guerra fiscal em curso, tendo em vista a crescente incidência de simulação de localização por parte das empresas e criação de escritórios virtuais em cidades com benefícios fiscais agressivos, por vezes ilegais. Em caso de não cadastramento a empresa tomadora dos serviços, no Município de São Paulo, deveria reter do valor a ser pago o montante equivalente ao tributo devido. Com critérios rígidos de comprovação de localização física, o mecanismo gerou significativo impacto sobre a sonegação do ISSQN.

15 Documento emitido e armazenado eletronicamente em sistema próprio da Prefeitura da Cidade de São Paulo, com o objetivo de registrar as operações relativas à prestação de serviços. Representa um avanço em relação a DES – Declaração Eletrônica de Serviços.

16 Possibilita às instituições financeiras a uniformização do tratamento fiscal aos seus estabelecimentos paulistanos mediante a centralização da escrita fiscal, além do controle administrativo, contábil e gerencial dos diferentes estabelecimentos no que se refere ao ISS próprio. Permitiu que a fiscalização passasse da agência para a instituição com um todo, centralizando e reduzindo brutalmente o esforço das operações fiscais.

17 Instituição de remuneração por desempenho (atingimento de metas de arrecadação).

18 Abertura de concurso e nomeação de quase 200 novos auditores-fiscais.

capacitação continuada) e sistemas (obtenção de recursos para modernização do parque de informática e dos sistemas existentes)^{19,20}.

Enfim, seja via aumento da carga tributária individual ou pelo combate à sonegação, o fato é que a Prefeitura buscou, durante toda a década, gerar os recursos tributários próprios para cobrir os compromissos existentes. Foi exitosa no objetivo, uma vez que as receitas tributárias mais que dobraram em termos reais durante a última década, enquanto o crescimento econômico local não chegou a 30% no mesmo período. Em termos monetários, as ações permitiram fazer com que a receita tributária passasse de R\$ 6,6 bilhões, no ano de 2000, para mais de R\$13,7 bilhões em 2010, ambos em preços de 2010. No plano das receitas não tributárias, ações como a exploração de operações urbanas foram responsáveis por importante incremento de receitas ao Município.

3. RESULTADOS FISCAIS AO LONGO DA DÉCADA

Neste capítulo serão evidenciados os resultados fiscais obtidos durante a primeira década dos anos 2000, sob três aspectos: capacidade de solvência financeira de curto prazo, capacidade de gerar superávits primários e estrutura fiscal de longo prazo, representado pela avaliação do nível de endividamento, poupança corrente e investimentos.

A solvência de curto prazo trata da avaliação da disponibilidade financeira de cobrir os compromissos de curto prazo assumidos em até um exercício fiscal. Ou seja, verificar-se-á a capacidade de o município honrar os compromissos assumidos no período de até um ano, ou de outra forma, o risco de o Município voltar a descumprir os compromissos assumidos no curto prazo.

Já a avaliação do superávit primário possui importância na medida em que representa um dos objetivos do arranjo fiscal, montado no final da década de 90, a que o Município está submetido desde a vigência do programa de

19 Obtenção de linha de crédito com o BNDES para modernização da administração tributária (exceção às restrições de novas operações de crédito).

20 Não é trivial avaliar os resultados dessas ações e, principalmente, comparar a efetividade delas na primeira e segunda metade da década. Se, por um lado, o crescimento da receita tributária na segunda metade da década foi muito superior ao da primeira, não se pode desprezar o contexto econômico igualmente diferente nos dois períodos. Obviamente que não podem ser desprezadas as divergências ideológicas (de fato existentes) entre as gestões fiscais da primeira e segunda metade da década, mas é inegável que as ações e o foco delas foram, em parte, diferenciados pelo contexto econômico mais geral de cada período. Ou seja, embora os resultados sejam francamente favoráveis no período de 2005 a 2010, há que se ressaltar que o aumento da formalização de empresas e a redução da sonegação estão parcialmente atrelados ao contexto econômico favorável que, melhorando o desempenho econômico das empresas, propiciou condições para o êxito de ações que visavam à formalização e regularização das empresas com os fiscos municipais, estaduais e federal.

renegociação da dívida qual seja: restringir a capacidade de endividamento dos entes subnacionais e restringir o gasto público nesses entes, no intuito de colaborar com o controle do processo inflacionário. Nesse sentido, a avaliação dos resultados primários é importante não só para medir a capacidade do Município em gerar economias próprias para o serviço da dívida, mas também para avaliar o cumprimento do objetivo de redução dos gastos públicos como forma de apoio às medidas de combate à inflação e de manutenção das condições de sustentabilidade da dívida pública. Além do controle da dívida pública, havia preocupação de aumentar o controle federal sobre os entes subnacionais, uma vez que no Plano Real estava expresso o objetivo de descentralização. Não poderia haver espaço para que os governos subnacionais, sendo responsáveis por maior percentual de gastos, pudessem comprometer o objetivo macroeconômico.

Por fim, o terceiro aspecto – a avaliação da estrutura fiscal de longo prazo – representa o esforço no sentido de compreender os resultados estruturais gerados pelos normativos no final da década, que foram complementados pelo acordo de renegociação de dívidas e consolidados na LRF. Dessa forma, através da avaliação dos resultados nominais e nível de endividamento, será possível concluir se o esforço fiscal realizado na década foi eficaz no sentido de reverter o processo de aumento do nível de endividamento. Já as avaliações da poupança e do nível de investimentos permitirão avaliar se o esforço fiscal da década, independente do atual nível de endividamento, foi suficiente para abrir espaço fiscal (poupança corrente) suficiente para incrementar as despesas de capital, em especial de investimento.

Esses aspectos, em conjunto, permitem entender os resultados efetivos obtidos (ou a ausência deles) na década, bem como as perspectivas para o futuro caso o arranjo existente seja perpetuado.

3.1. A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE RECEITAS E COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO: O SUPERÁVIT FINANCEIRO

Durante a década de 90 foram notórias as dificuldades de gerenciamento de fluxo de caixa no Município. Ou seja, a compatibilização entre compromissos de curto prazo e recursos disponíveis para honrar esses débitos foram se tornando cada vez mais difícil, o que redundou na insolvência financeira no final de 1999.

Com o acordo de renegociação de dívidas no início do ano de 2000 o quadro de insolvência financeira imediata foi superado. No entanto, em que pese o alívio financeiro gerado pelo refinanciamento dos passivos mobiliários, outros compromissos de curto prazo não incluídos no acordo (dívidas com

fornecedores e prestadores de serviços, por exemplo) continuaram a pressionar o fluxo de caixa. Por consequência, apesar do alívio e da melhora no quadro financeiro de curtíssimo prazo, no próprio ano de 2000 o resultado financeiro ficou negativo, indicando que persistia o descasamento entre compromissos assumidos (passivo financeiro) e recursos disponíveis (ativo financeiro) para a quitação desses débitos (Tabela II).

Tabela II - Evolução do Superávit Financeiro em Relação às Receitas Correntes - Prefeitura de São Paulo - 1995 - 2010

Ano	Superávit Financeiro / Receitas Correntes
1995	2,3%
1996	-21,2%
1997	-28,1%
1998	-28,9%
1999	-34,6%
2000	-9,8%
2001	2,3%
2002	-0,4%
2003	-6,0%
2004	-6,0%
2005	3,2%
2006	6,8%
2007	9,4%
2008	6,7%
2009	0,4%
2010	6,0%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Se, por um lado, fica evidente a melhora no quadro financeiro após o acordo de renegociação de dívidas, com a brutal queda do déficit financeiro de 1999 para o ano de 2000, e até mesmo obtenção de superávit financeiro em 2001 (da ordem de 2% das receitas correntes), por outro, observa-se pouca consistência desses resultados nos primeiros anos pós-acordo de renegociação de dívidas. Isso porque já em 2002 nota-se deterioração do quadro financeiro e o retorno do quadro de déficits, sendo que esse cenário deletério aprofunda-se em 2003 e 2004, apenas voltando a apresentar equilíbrio a partir de 2005.

As dificuldades enfrentadas na primeira metade da década foram decorrentes da conjunção de três fatores: crescimento contínuo e acentuado das despesas, baixo crescimento de receitas e obrigatoriedade de suportar os compromissos decorrentes do acordo de renegociação de dívidas (13% das

receitas) com recursos próprios (ausência de possibilidade de refinanciar o serviço da dívida). Esses fatores pressionaram a administração financeira de curto prazo, o que levou o Município à insolvência no final de 2004.

No que diz respeito ao primeiro fator, entre 2001 e 2004 observa-se trajetória de crescimento intenso e praticamente contínuo das despesas (crescimento real de 22%), saltando de R\$ 15,1 bilhões para R\$ 18,35 bilhões²¹. Logo, dentro de um cenário de estagnação econômica, as despesas do Município foram ampliadas em média 7% ao ano entre 2001 e 2004.

Já o quadro de evolução das receitas é diverso. As receitas da Prefeitura, assim como ocorrido com a maioria dos entes subnacionais, passaram por fortes oscilações nos primeiros anos da década principalmente por conta de retração econômica do período²². Nos anos de 2002 e 2003 a receita tributária, a corrente e a total apresentaram decréscimo real, algo destoante do comportamento verificado para as despesas nos mesmos exercícios. No período de 2001 e 2004 as receitas correntes cresceram 6,4% em termos reais²³ (crescimento médio de apenas 2,1% ao ano). As receitas totais cresceram um pouco mais, 10,5% no período (crescimento médio de 3,4%), em função do crescimento das operações de crédito de contratos ainda em vigência e das transferências de capital. Assim, o crescimento modesto das receitas totais (crescimento médio de 3,4% ao ano) só não foi pior em função do incremento nas receitas de capital (receitas que não possuem continuidade no tempo), caso contrário o crescimento teria sido ainda menor.

De toda forma, embora os resultados obtidos possam ser considerados positivos em função do quadro econômico recessivo, ainda assim representam crescimento real baixo frente às demandas crescentes por gastos e compromissos assumidos (serviço da dívida, por exemplo). Logo, o crescimento real de 11% da receita total torna-se absolutamente incompatível com o crescimento de 22% das despesas, no mesmo período de análise (2001 a 2004). Ou seja, o comportamento das receitas no período não foi suficiente para acomodar o crescimento das despesas (diferença de R\$ 1,4 bilhão), o que pressionou ainda mais a administração financeira de curto prazo.

Esse descasamento entre receitas e despesas implicou naturalmente em redução da poupança corrente (geração de economia própria para financiar

21 As despesas com serviço da dívida, investimentos e outras despesas correntes foram os itens de maior variação, enquanto as despesas de pessoal, serviços de terceiros e outras despesas de capital, foram os itens de menor variação.

22 No ano de 2000 o PIB do Município era de R\$160,3 bilhões, enquanto em 2004 somou apenas R\$ 155,7 bilhões (em preços constantes de 2000), resultado de três exercícios seguidos de retração econômica (2002 a 2004).

23 Preços de 2004 - deflacionados pelo IPCA.

despesas de capital), reversão dos resultados orçamentários e pressão sobre a disponibilidade financeira de curto prazo. Assim, enquanto em 2000 (ano de forte esforço fiscal por conta do acordo de renegociação de dívidas) a poupança corrente foi de 26,1% (R\$ 4,0 bilhões em preços de 2010) das receitas correntes, em 2004 a poupança corrente já havia caído para 9,8% (R\$ 1,7 bilhões em preços de 2010) das receitas correntes. O mesmo comportamento é notado no caso do resultado orçamentário, enquanto em 2000 obteve-se superávit orçamentário de 16,4% (R\$ 2,6 bilhões em preços de 2010) da receita total, em 2004 o resultado já passou a ser negativo da ordem de 1% da receita total (R\$ 161 milhões em preços de 2010).

Tabela III - Receitas, Despesas e Resultados - Prefeitura de São Paulo - 2000 - 2004

Ano	2000	2001	2002	2003	2004
Receitas Correntes	16.382.101.130,54	16.244.323.535,18	15.842.394.597,31	15.391.763.525,34	17.286.306.229,86
Despesas Correntes	11.368.478.172,30	13.817.574.183,10	14.681.057.031,56	14.512.948.319,02	15.589.973.768,56
Poupança Corrente	4.013.622.958,24	2.426.749.352,08	1.161.337.565,75	878.815.206,33	1.696.332.461,29
Despesas de Capital	1.761.795.267,55	1.268.346.151,58	1.915.564.346,44	2.400.120.673,88	2.756.848.020,41
Receitas de Capital	319.811.736,28	206.583.002,48	331.822.523,36	653.537.721,14	899.981.652,41
Resultado Orçamentário	2.571.639.426,95	1.364.986.202,98	-422.404.257,33	-867.767.746,40	-160.533.906,70
Superávit Financeiro	-1.507.726.492,25	378.138.663,01	-67.906.681,40	-921.219.554,86	-1.030.082.252,39

Valores em preços de 2010 - deflator: IPCA

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Logo, a persistência do descasamento entre receitas e despesas pressionou e, gradativamente, impediu que a poupança corrente sustentasse as despesas de capital. As receitas de capital, embora tenham sido elevadas dentro do arranjo de restrições existentes, ainda assim não foram suficientes para suportar as despesas de capital, transformando o superávit orçamentário (obtido a partir do forte ajuste fiscal do ano de 2000) em déficit. Os déficits orçamentários rapidamente eliminaram a disponibilidade líquida de recursos (superávit financeiro) e colocaram o Município novamente na rota da insolvência.

Além do quadro econômico recessivo, afetando as receitas, e da expansão dos gastos, correntes e de capital, cabe destacar que a obrigatoriedade de suportar os compromissos decorrentes do acordo de renegociação de dívidas com recursos próprios gerou impactos tanto sobre receitas quanto despesas. Por um lado, a restrição a novas operações de crédito reduziu as margens para ampliação da receita total e, por outro, a obrigatoriedade de destinar 13% das receitas para o serviço da dívida pressionou ainda mais as despesas, intensificando as dificuldades de fluxo de caixa nos primeiros anos do acordo. A título de exemplo, enquanto as receitas totais variaram R\$ 749 milhões de 2000 para 2001, as despesas com o serviço da dívida cresceram R\$ 751 milhões

(ambos a preços de 2010), o que significa que a variação de receitas no ano de 2001 sequer foi suficiente para cobrir o aumento dos encargos decorrentes do contrato renegociação de dívidas. Portanto, além dos fatores decorrentes do cenário econômico adverso, o crescimento dos encargos de dívidas também foi fator de pressão sobre o comportamento da despesa e receita.

Todos esses fatores geraram quadro crescente de incompatibilidade entre receitas e despesas, pressionando a capacidade financeira de curto prazo. O exercício de 1999 foi encerrado com disponibilidade financeira líquida negativa da ordem de 35% das receitas correntes (já em estado de insolvência de fato). Em valores, o déficit financeiro somou R\$ 4,8 bilhões²⁴. Com o esforço fiscal no ano de 2000, o resultado orçamentário foi fortemente positivo e possibilitou a redução do déficit financeiro para 9,8% (R\$ 1,5 bilhão em preços de 2010) das receitas correntes. Em 2001, ainda sob o efeito positivo do ajuste do ano anterior, o exercício é encerrado com superávit financeiro da ordem de 2% das receitas correntes, mas já apresentando redução do resultado orçamentário (em proporção das receitas caiu de 16% para 8%). Em 2002, o processo de redução do resultado orçamentário transforma o superávit financeiro em déficit de 0,4% das receitas correntes. Em 2003, o processo tem continuidade e o resultado orçamentário novamente é negativo (em 5% das receitas totais), o que faz o superávit financeiro ser negativo em 6% das receitas correntes, resultado que, em menor intensidade, repete-se em 2004 (resultado orçamentário negativo de 1% e resultado financeiro negativo em 6% das receitas correntes). Em valores, no final do exercício de 2004 havia descompasso entre recursos disponíveis e compromissos para o exercício subsequente da ordem de R\$ 1 bilhão.

Esse processo de redução dos resultados orçamentários implicou gradativa anulação do esforço fiscal do ano de 2000 e colocou novamente o município em estado de insolvência no ano de 2004. A partir do noticiário da época, pode-se perceber que as dificuldades para honrar compromissos foram intensas desde o início do ano, sendo que os atrasos nos pagamentos de fornecedores foram recorrentes²⁵ e no final do exercício a situação ficou ainda mais dramática, com atrasos no pagamento de servidores²⁶. No início de 2005, a nova gestão assumiu a prefeitura e reconheceu o estado de insolvência, que até então era perceptível, mas não declarado.

24 Em preços de 2010.

25 Notícias sobre os atrasos de compromissos com fornecedores podem ser vista em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0702200401.htm>>, <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2710200421.htm>>

26 <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2212200422.htm>>

O reconhecimento do estado de insolvência que já era declarado à mídia pelos representantes da nova gestão, ganhou formalidade com a publicação da Portaria Intersecretarial 01/2005, em 25 de fevereiro de 2005. Nela, reconheceu-se expressamente²⁷ o estado de insolvência e estipularam-se as medidas para regularizar a situação, que incluíam o parcelamento dos débitos vencidos.

No próprio ano de 2005, até por conta do estado de insolvência vivenciado, um novo ajuste fiscal é implantado. Esse esforço consistiu em medidas de incremento de receitas (aperfeiçoamento da Administração Tributária e busca por fontes alternativas de receitas), o que permitiu que as receitas totais crescessem 7% em relação a 2004, em preços de 2010. Pelo lado das despesas, as ações foram no sentido de renegociação de contratos com fornecedores, redução do quadro de cargos comissionados, suspensão de concursos e novas contratações, além da postergação de investimentos e brutal congelamento de dotações orçamentárias (32% do orçamento do ano). Essas medidas geraram profunda alteração do resultado orçamentário, que passou de déficit de 1% das receitas para superávit de 8%. Por decorrência, a disponibilidade financeira líquida deixou de ser negativa e passou a superávit de 3,2% das receitas (representando o melhor resultado desde 1995). O resultado obtido em 2005 foi fruto da redução real das despesas totais e do robusto crescimento das receitas. Estas tiveram crescimento real de 7% (principalmente incremento de receitas do ISSQN, 13%, e de receitas de capital alternativas, como a venda da administração da folha de pagamentos e fornecedores, por R\$ 530 milhões, aos bancos Itaú e Bradesco), enquanto as despesas totais foram reduzidas em 2,5%, também em termos reais (as despesas de capital tiveram redução de quase 60%). Esse descasamento entre crescimento de receitas e despesas propiciou o elevado salto no resultado orçamentário, o que reverteu o quadro de insolvência financeira existente. Desde então, os resultados orçamentários continuaram positivos, o que implicou manutenção da situação financeira da Prefeitura em condições mínimas de solvência (gráfico VI).

A melhora substancial dos resultados orçamentários foi decorrência do forte ajuste implantado em 2005 e, nos anos subsequentes, ao cenário econômico favorável que, juntamente às ações locais de incremento de receitas tributárias e não tributárias, propiciaram elevado crescimento das receitas. Em relação ao

27 "CONSIDERANDO que as disponibilidades de caixa existentes em 31 de dezembro de 2004 são insuficientes para o pagamento das despesas de competência do exercício de 2004 e anteriores; CONSIDERANDO que o orçamento do presente exercício não suporta o pagamento imediato das despesas realizadas em exercícios anteriores sem prejuízo da continuidade do serviço público e das despesas constitucionais;" Trecho introdutório da portaria intersecretarial 01/2005.

ano de 2004, a receita total cresceu 59% (média de crescimento real da ordem de 8% a.a.), em preços de 2010, sendo a receita tributária responsável por metade desse crescimento.

Tabela IV – Receitas, Despesas e Resultados – Prefeitura de São Paulo – 2004 – 2010 – Valores em reais (R\$) – preços de 2010

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas Correntes	17.286.306.229,86	18.432.647.657,88	20.847.266.091,20	22.368.508.130,45	24.277.782.221,28	23.861.479.007,46	26.086.474.759,87
Despesas Correntes	15.509.973.768,56	16.607.345.395,01	17.995.055.230,52	17.735.024.643,77	20.169.650.470,54	20.324.994.004,95	22.075.668.728,39
Poupança Corrente	1.696.332.461,28	1.825.302.272,88	2.852.210.890,68	4.633.483.486,68	4.108.131.750,75	3.536.495.002,51	4.010.806.031,48
Despesas de Capital	2.756.848.020,41	1.303.520.027,30	2.450.101.693,34	3.108.687.513,14	3.511.923.091,61	2.825.793.429,63	3.457.353.172,54
Recursos de Capital	899.981.652,41	1.090.444.068,66	439.208.663,94	492.494.328,88	860.086.833,39	1.014.748.514,90	2.815.628.950,44
Resultado Orçamentário	-160.533.906,70	1.552.226.334,44	841.317.831,28	2.017.290.302,41	1.465.295.480,53	1.725.450.087,79	3.360.081.809,38
Superávit Financeiro	-1.030.082.252,38	597.161.155,78	1.419.298.683,98	2.103.374.599,89	1.638.637.228,44	94.527.369,27	1.562.720.480,48

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Nota-se, portanto, que os resultados orçamentários têm conseguido manter saldo de caixa suficiente para evitar a formação de novo quadro de insolvência financeira. No entanto, vale destacar que o superávit financeiro obtido em 2010, de R\$ 1,5 bilhões, representa cerca de 6% das despesas do exercício (não é suficiente para cobertura dos gastos de um único mês do Município). Ou seja, a regularidade financeira observada no Município nos últimos anos é positiva, mas não garante conforto para os exercícios subsequentes. Dessa forma, a regularidade na administração financeira tem sido na medida mínima necessária para o equilíbrio fiscal de curto prazo, podendo ser rapidamente deteriorada em caso de uma queda de receitas ou de elevação não esperada de gastos.

3.2. A GERAÇÃO DE ECONOMIA PRÓPRIA PARA O PAGAMENTO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS: OS SUPERÁVITS PRIMÁRIOS

As alterações normativas do final da década de 90 e o acordo de renegociação de dívidas celebrado com a União geraram amarras que impossibilitaram o financiamento de despesas financeiras com recursos de terceiros. Dessa forma, o Município foi obrigado a gerar superávits primários no montante necessário para a cobertura do serviço da dívida (juros e amortização de dívidas).

A cidade de São Paulo, após anos de financiamento dos investimentos e dívida via recursos de terceiros, viu-se diante da proibição de captar recursos de terceiros. Por consequência, a capacidade de viabilizar investimentos por meio de operações de crédito foi profundamente reduzida. Os dados da tabela V mostram que no período de 1995 a 1999 o Município possuía relação próxima entre

operação de créditos e investimentos, ou seja, conseguiu viabilizar os investimentos públicos integralmente com recursos de terceiros. Já no período de 2000 a 2004, essa relação cai à metade, sendo preciso encontrar fontes próprias de recursos para suportar mais da metade do volume de investimentos realizados. O processo intensifica-se no período de 2005 a 2010, de modo que os recursos de terceiros passaram a ter peso marginal na viabilização de investimentos e responderam por menos de 2% do total de gastos realizados nessa rubrica.

Tabela V - Capacidade de Viabilizar Investimentos com Recursos de Terceiros - Prefeitura de São Paulo - 1995 - 2010

Período	Receita de Operação de Crédito (A)	Despesas com Investimentos (B)	A/B
1995 a 1999	5.223.736.436,30	5.620.672.135,26	92,94*
2000 a 2004	1.233.742.959,04	2.819.349.915,39	43,76%
2005 a 2010	115.206.172,60	8.202.090.947,12	1,40%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Anuais Oficiais do Município - Valores Correntes em R\$

A impossibilidade de socorrer-se com recursos de terceiros para viabilizar investimentos acentuou as dificuldades existentes. O programa de renegociação, ao praticamente inviabilizar a contratação de novos empréstimos, impôs ao Município a obrigação de cobrir com recursos próprios a quase totalidade dos gastos com investimentos, bem como de gerar recursos líquidos para o pagamento do serviço da dívida pública. O resultado foi a necessidade de gerar superávits primários.

Nesse sentido, o Município realizou grande esforço no ano de 2000 e conseguiu transformar o déficit de aproximadamente R\$ 400 milhões em 1999 em superávit primário de R\$ 1,3 bilhão. Cabe observar que após o forte ajuste no ano de 2000 os superávits oscilam entre 2001 e 2004, evidenciando dificuldades de efetivar o ajuste fiscal necessário à manutenção da cobertura do serviço da dívida. Nesse período (2001 a 2004), o superávit acumulado somou R\$ 2,7 bilhões, contra encargos financeiros de R\$ 7,1 bilhões²⁸.

A incapacidade de gerar economias primárias suficientes para o pagamento do serviço da dívida obrigou o Município a recorrer a receitas não primárias ou a utilizar o saldo financeiro eventualmente existente

para cobrir a diferença entre o gasto com dívida e a economia primária de recursos. Entre 2001 e 2004 todas as receitas não primárias somaram R\$ 4,3 bilhões, sendo que R\$ 1,7 bilhão refere-se a operações de crédito de contratos em andamento. Ou seja, embora tenha ocorrido ampla restrição a novas operações de crédito, os contratos existentes serviram como fonte adicional de recursos nos primeiros anos. No período, a utilização de recursos de terceiros possibilitou o financiamento de 24% do serviço da dívida. Não fossem esses recursos, provavelmente o estado de insolvência teria sido observado antes do final do exercício de 2004. Portanto, a utilização de todas as receitas não primárias (R\$ 4,3 bilhões) somada à economia primária de R\$ 2,7 bilhões permitiu cobrir R\$ 7,0 bilhões de serviço da dívida. O resíduo de aproximadamente R\$ 100 milhões foi coberto via redução da disponibilidade financeira, no caso, via aumento do passivo financeiro a descoberto.

O quadro fiscal, com o maior crescimento da economia a partir de 2005, passa a apresentar maior consistência e condições de gerar os superávits primários requeridos para cobertura do serviço da dívida. Por decorrência, a partir de 2005 os resultados em cada exercício foram superiores ou muito próximos do necessário para completa cobertura do serviço da dívida. Assim, de 2005 até 2010 (último dado disponível), o superávit acumulado foi de R\$ 19,9 bilhões²⁹, contra encargos financeiros de R\$ 15,5 bilhões, o que mostra que desde 2005 a Prefeitura tem conseguido gerar superávits primários no montante necessário para suportar o serviço da dívida, haja vista a ausência de instrumentos que permitam a diluição temporal e geracional desses encargos. Além disso, a melhora substancial a partir de 2005 foi suficiente para propiciar que no acumulado da década o superávit primário gerado pelo Município (R\$ 25,1 bilhões em preços de 2010) fosse capaz de cobrir integralmente os encargos financeiros (juros e amortização de dívidas), da ordem de R\$ 23,5 bilhões.

Enfim, a avaliação dos resultados primários evidencia dificuldades marcantes nos primeiros anos da década para compatibilizar compromissos e recursos disponíveis, principalmente em relação à capacidade de gerar recursos (superávits primários) para cobertura dos compromissos financeiros. O quadro apenas melhora a partir de 2005, parte em função do ajuste fiscal pontual do ano de 2005 (principalmente via redução das despesas com investimentos) e, a partir de então, do quadro econômico favorável que impactou positivamente as taxas de crescimento das receitas.

28 Ambos atualizados para preços de 2010.

29 Atualizado para preços de 2010.

3.3. O QUADRO PATRIMONIAL DE LONGO PRAZO: OS RESULTADOS NOMINAIS, NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO, POUPANÇA CORRENTE E INVESTIMENTOS

No tocante ao quadro patrimonial de longo prazo, depois de decorridas mais de uma década desde as alterações normativas restritivas ao endividamento e da celebração do acordo de renegociação de dívidas, não são observadas mudanças significativas ou estruturais. Essa conclusão é construída sobre a análise de três aspectos: variação e nível do endividamento, poupança corrente e investimentos.

Quanto à variação do endividamento, no período de 2000 a 2010 apenas em um único exercício (2005) foi observado superávit nominal, nos demais exercícios ocorreram aumentos no nível de endividamento do Poder Público Municipal.

O arranjo normativo do final da década de 90 e o próprio acordo de renegociação tinham como pressuposto a redução gradativa da variação do endividamento até a obtenção de situação de equilíbrio³⁰. No entanto, o que se percebe dos resultados empíricos desse arranjo é justamente o oposto: variação contínua e acentuada do nível do endividamento. Em praticamente todos os exercícios, o resultado nominal foi maior do que a variação de receitas, o que evidencia a proporção do desafio de estabilizar o nível de endividamento. A variação de receitas de 2000 a 2010 foi de R\$ 22,3 bilhões, enquanto que a variação do endividamento foi de R\$ 49,9 bilhões³¹. Ou seja, a variação do endividamento foi mais de duas vezes a variação de receitas³², o que ampliou não só o endividamento bruto como o relativo (endividamento sobre receitas).

A avaliação da trajetória da dívida fundada sobre as receitas correntes é esclarecedora (tabela VI). Em 1999, a relação de dívidas sobre receitas correntes era de 1,88, chegando a atingir 2,37 em 2002 e em 2010 atingiu 1,91. Portanto, após mais de 10 anos do acordo de renegociação de dívidas e do profundo esforço fiscal do período, não há qualquer alteração no nível de endividamento relativo.

³⁰ A mensagem presidencial 154 de 2000, que encaminhou o projeto de resolução do Senado para estabelecimento de limites para endividamento dos entes subnacionais, foi clara no sentido de afirmar que o arranjo montado com os acordos de renegociação de dívida tinha o intuito de sanear as finanças dos entes subnacionais.

³¹ Valores atualizados para preços de 2010.

³² Importante destacar que praticamente inexistiram novas operações de crédito. Ou seja, as receitas de operações de crédito decorrentes de contratos existentes antes do acordo de renegociação de dívidas ou de operações excetuadas das restrições (operações destinadas à modernização da administração tributária, por exemplo) somaram R\$ 2 bilhões durante a década, algo desprezível frente à variação do endividamento da ordem de R\$ 50 bilhões. Ou seja, a variação do endividamento não foi decorrência de novas operações.

Tabela VI - Evolução da relação entre Dívida Fundada e Receitas Correntes - Prefeitura de São Paulo - 1995 a 2010

Ano	Dívida Fundada/Receitas Correntes
1995	120%
1996	121%
1997	149%
1998	160%
1999	188%
2000	186%
2001	183%
2002	237%
2003	236%
2004	234%
2005	212%
2006	192%
2007	188%
2008	187%
2009	182%
2010	191%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais - preços de 2010

Importante destacar que não há condições de estabilizar o nível de endividamento sem alteração dos encargos contratuais dessa dívida. Isso porque, para que fosse possível manter o mesmo nível de Dívida Pública Municipal do ano de 2009, ou seja, para obter resultado nominal nulo em 2010, haveria necessidade de destinação adicional de R\$ 8,9 bilhões para o pagamento de dívidas. Em 2010, foram efetivamente destinados R\$ 2,8 bilhões para o serviço da dívida, o que somado à necessidade adicional de R\$ 8,9 bilhões representaria comprometer 40% das receitas municipais com o serviço da dívida (R\$ 11,7 bilhões para o serviço da dívida sobre total de R\$ 28,1 bilhões em receitas). A impossibilidade prática desse esforço fiscal pode ser comprovada quando se acrescenta à discussão as vinculações obrigatórias de gastos (aplicação mínima constitucional de recursos na educação e saúde, por exemplo) ou mesmo os compromissos que não podem ser evitados (folha salarial e obrigações tributárias, por exemplo). Ao somar-se o esforço de R\$ 11,7 bilhões para equilibrar o resultado nominal de 2010 com R\$ 17 bilhões de gastos obrigatórios ou inadiáveis, chega-se ao montante de R\$ 28,7 bilhões em compromissos. Em 2010, as receitas foram de R\$ 28,1 bilhões. Dessa forma, nota-se que mesmo se a prefeitura não fizesse qualquer investimento, qualquer gasto com programas

sociais e nem cumprisse obrigações tributárias (PASEP), de precatórios ou de manutenção básica da cidade (limpeza urbana, coleta de lixo, etc), ainda assim não seria possível atingir o resultado nominal zero em 2010.

O exemplo feito para o ano de 2010 poderia ser reproduzido para quase a totalidade dos anos de vigência do contrato com os mesmos resultados. Dessa forma, o que se procura evidenciar é que sem alterações nas regras atuais não há condição de se alcançar a meta estipulada no acordo, o que pode em 2016 inviabilizar as transferências voluntárias e, mais importante, sacrificar a capacidade de investimentos do Município durante décadas.

Por consequência, fica claro que não se avançou no tocante ao quadro patrimonial. Além disso, cabe destacar que o quadro fiscal de longo prazo não apresenta perspectivas de melhoras mesmo quando se observa a evolução da poupança corrente ou do nível de investimento, variáveis essas que poderiam indicar ao menos perspectivas mais favoráveis.

No tocante à poupança corrente, embora seja notório que as alterações normativas do final da década passada reverteram o quadro de redução da poupança corrente, também é notório que o ajuste teve pouca consistência, uma vez que a despeito de melhoras pontuais, ao avaliar períodos mais longos, não se observa mudanças em termos de poupança média. Isso porque a média de poupança corrente sobre receitas correntes no período de 1995 a 2000 foi de 13,3%, enquanto a poupança corrente do período de 2001 a 2010 foi de 12,9%. Ou seja, o arranjo normativo imposto aos municípios no final da década não afetou de forma significativa o nível de poupança corrente média, ao menos no caso de São Paulo. Essa constatação ganha ainda mais relevância quando se observa que no período de 2001 a 2004 a média de poupança corrente caiu para 9,5%, evidência de que o arranjo não gerou alterações estruturais significativas por si só. Apenas a partir de 2004 há incremento nas taxas de poupanças, mas em função, principalmente, do maior incremento de receitas, proveniente do quadro econômico favorável e da maior eficiência da administração tributária.

Os níveis de investimentos, por decorrência da baixa geração de poupança corrente e da ausência de operações de crédito, mostram cenário similar: ausência de alterações significativas e até mesmo piora nos indicadores (tabela VII). No período de 1995 a 1999 os investimentos representavam 24% das receitas correntes, 19% da receita total e 18% da despesa total. No período de 2000 a 2010, a taxa de investimento cai para 10% das receitas correntes, 9% da receita total e 10% da despesa total. Ou seja, as taxas de investimento caem como proporção das receitas ou mesmo das despesas, evidenciando que as reformas impostas ao Município afetaram decisivamente as taxas de investimento.

Tabela VII – Indicadores baseados nas Receitas Correntes – Prefeitura de São Paulo – 1995-2010

Ano	Investimentos/ Receitas Correntes	Investimentos/ Receita Total	Investimentos/ Despesa Total	Investimentos/ Poupança Corrente
1995	37%	26%	28%	162%
1996	41%	35%	29%	316%
1997	19%	16%	15%	239%
1998	11%	8%	8%	146%
1999	10%	10%	10%	458%
2000	12%	11%	14%	44%
2001	5%	5%	6%	35%
2002	12%	12%	11%	162%
2003	14%	13%	13%	245%
2004	14%	13%	13%	138%
2005	5%	4%	5%	45%
2006	9%	9%	9%	66%
2007	11%	11%	12%	52%
2008	11%	10%	11%	63%
2009	8%	7%	8%	52%
2010	7%	6%	7%	46%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

A evolução da taxa de investimento sobre a poupança corrente mostra que na década de 90, os investimentos eram mais de duas vezes superiores à poupança corrente, comprovando que as receitas de capital eram mecanismo fundamental para financiar investimentos (formação de patrimônio público). Logo, a variação no passivo (dívida fundada) era em alguma medida compensada pela variação no ativo (bens ou direitos). Já no período de 2000 a 2010, a taxa de investimento sobre a poupança corrente cai para a média de 0,86. Como não ocorreu elevação substancial da poupança média no período, naturalmente a taxa de investimento como proporção das receitas ou despesas, reduziu-se.

PERSPECTIVAS

Decorridos mais de 10 anos do acordo de renegociação de dívidas e das reformas fiscais da década de 90, fica claro que o novo modelo de gestão fiscal imposto ao Município não gerou resultados satisfatórios. As restrições à utilização de recursos de terceiros para viabilizar investimentos não implicou em melhora no quadro patrimonial da Prefeitura e tão somente afetou, para baixo, o nível de investimentos locais. Logo, a efetividade das medidas fiscais impostas no final da década de 90 até o momento não geraram alteração na estrutura fiscal do Município.

As perspectivas para o médio e longo prazo não são muito diferentes. A depender do crescimento das receitas, o saldo devedor e o comprometimento da receita podem continuar em processo de expansão.

Quadro IV – Resultados das Simulações com manutenção dos encargos contratuais – Prefeitura de São Paulo

Cenário	Taxa de Crescimento Real das Receitas	DCL / RCL	Prestação / RLR*
Base	3% a.a.	160,68%	24,51%
Otimista	4 % a.a.	104,70%	15,97%
Pessimista	2% a.a.	232,34%	35,43%

* A relação Prestação sobre RLR representa o comprometimento da receita Municipal com o pagamento da dívida MP2185 a partir de 2030.

Para que a dívida fosse equacionada até 2030, dentro das regras contratuais atuais, as receitas do Município teriam que crescer, em termos reais, cerca de 7% ao ano até 2030. Tendo em vista que esse patamar de crescimento não encontra respaldo histórico em prazos dilatados, a plausibilidade do cenário é questionável. Caso a esses cenários sejam adicionados a persistência da distorção do IGP-DI em relação aos demais índices de inflação, como o IPCA, o saldo residual da dívida seria ainda maior e os problemas mais difíceis de serem resolvidos. Dessa forma, fica evidente que a não ser que haja revisão do contrato de renegociação de dívidas celebrado no início da década, o processo de crescimento dos passivos de longo prazo, sem contrapartida em termos de investimentos e formação de ativos, continuará em vigor.

Embora o caso de São Paulo seja emblemático, e talvez o mais crítico, a percepção sobre a existência de distorções é praticamente unânime entre os gestores de estados e municípios, sendo que há diversas propostas que visam corrigir as distorções existentes. Algumas delas propõem a substituição do IGP-DI pelo IPCA, outras preveem a troca de índices com redução de juros ou a substituição dos encargos pela SELIC. No caso do Município de São Paulo, a atual gestão apresentou, conforme pode ser percebido pelo noticiário recente, proposta de reabertura do prazo de amortização extraordinária, com efeitos de redução de juros desde o início do contrato. Em outras palavras, propõe-se a reabertura do prazo que se encerrou em novembro de 2002, de forma que o Município possa agora realizar operação de crédito para quitar a parcela de 20% do saldo devedor e, com isso, obter o benefício que era previsto de taxa de

juros de 6% ao ano. Caso fosse aceita, a diferença no saldo devedor resultante do incremento da taxa de juros deixaria de existir e, assim, o saldo devedor passaria de R\$44,1 bilhões, para algo em torno de R\$30 bilhões. Com a redução do saldo devedor e juros futuros, o ente municipal passaria a ter quadro fiscal de longo prazo totalmente diverso, inclusive podendo retomar sua capacidade de endividamento e, portanto, viabilizar novos projetos de investimentos fundamentais ao desenvolvimento econômico e social da cidade.

Enfim, as distorções são evidentes e sem alterações no arranjo atual dificilmente haverá maior solidez fiscal no médio e longo prazo. Logo, considerando o regime federativo de nossa república e mesmo as premissas que embasaram o acordo de renegociação em 2000, a revisão do acordo aparenta ser necessária e urgente, sob pena de comprometer ainda mais a capacidade de investimento do Município. Seja qual for a proposta de solução a ser aceita, é fundamental reconhecer que todo o arranjo institucional montado no final da década de 1990 e início da atual demandam ajustes sob pena de comprometerem a capacidade de investimento presente e futura de diversos entes, dos quais destaca-se o Município de São Paulo.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO

O Município e a Prefeitura de São Paulo sofreram, durante a década de 1990, um processo de transformação em quatro frentes que se relacionam e se realimentam.

A primeira, mais geral, está relacionada às alterações e restrições econômicas sofridas pelo Município. Por um lado, as restrições decorrentes do baixo crescimento econômico no plano nacional geraram restrições severas ao Município, em termos de possibilidade de crescimento local. Por outro, o baixo dinamismo econômico fomentou a guerra fiscal entre municípios como forma de encontrar saídas locais para as restrições econômicas. Somados, esses efeitos geraram outros negativos sobre a dinâmica econômica local, potencializando ainda mais as demandas por políticas públicas locais, ao mesmo tempo em que geravam perdas significativas de receitas ao erário municipal.

O segundo aspecto a ser observado é o quadro fiscal do Município. Pressionada negativamente pelo baixo crescimento econômico, a evolução de suas receitas possuía dinâmica completamente insuficiente em relação à das despesas, seja pela incompatibilidade com as pressões sociais ou pelos compromissos decorrentes do estoque da dívida acumulada, que crescia de forma exponencial por conta das altas taxas de juros vigentes no país.

O terceiro fator a ser considerado está relacionado às reformas fiscais. Além dos desafios impostos ao Município, devido ao contexto macroeconômico e ao quadro fiscal decorrente do baixo crescimento econômico e das elevadas taxas de juros aplicadas ao estoque da dívida, as alterações institucionais relacionadas às políticas fiscal e financeira dos entes subnacionais exerceram pressão decisiva para determinar o colapso financeiro do Município no final da década. Principalmente com a Resolução 78/98 do Senado Federal, que trazia regras mais rigorosas acerca do endividamento e a criação de controles técnicos sobre os pleitos de novas operações de crédito, o refinanciamento de dívidas do Município ficou impossibilitado, o que eliminou a alternativa até então existente para garantir a solvência financeira de curto prazo do ente municipal.

Por fim, as relações federativas e as disputas entre União, estados e municípios e entre municípios, tanto em torno das receitas quanto em torno dos gastos públicos, fecham esse conjunto de fatores que determinaram a involução do quadro econômico, fiscal, financeiro e patrimonial da Prefeitura. Ou seja, pressionado pelo quadro econômico adverso, pelo alto estoque de dívida e pelo alto custo de financiamento desse estoque, além das restrições geradas pelas reformas fiscais e pelas disputas federativas em torno da descentralização das receitas e gastos, as margens de manobras foram eliminadas e, em última instância, determinaram o direcionamento das finanças para o quadro de insolvência que caracterizou o Município no fim da década de 90. Esse quadro de insolvência forçou a adesão do Município ao acordo de renegociação de dívidas com a União em condições desfavoráveis, o que gerou implicações significativas sobre a gestão fiscal da década seguinte.

Após o estado de insolvência financeira no final da década de 90, a Prefeitura de São Paulo entrou na primeira década do novo milênio com expectativas melhores quanto ao seu desempenho fiscal, financeiro e patrimonial. No entanto, a realização de um acordo sem as devidas preocupações com as peculiaridades de cada ente tornou o novo arranjo institucional tão ou até mesmo pior do que o vivenciado na década de 90. Isso porque os desafios impostos à Gestão Fiscal Municipal, seja na primeira ou segunda metade da década, impossibilitaram que o quadro fiscal de longo prazo apresentasse melhora.

Logo após o acordo de renegociação de dívidas, o Município já passou a enfrentar problemas financeiros por conta da necessidade de acomodar gastos financeiros da ordem de 13% das receitas, oriundos do acordo de renegociação de dívidas, além da necessidade de suportar compromissos de exercícios anteriores rolados para o ano de 2000, sem a devida correspondência no ativo financeiro.

Não bastasse a pressão pela acomodação de compromissos inadiáveis, o baixo desempenho econômico dos primeiros anos intensificou os desafios fiscais. Assim, como o período de 2000 a 2004 foi de recessão, com queda do produto real, não havia condições das pressões adicionais por gastos serem acomodadas somente com base no crescimento de receitas, o que gerou severas restrições à gestão fiscal na primeira metade da década.

A partir de 2005 a situação melhora, principalmente por conta do bom desempenho econômico e seus reflexos sobre a receita tributária, ao lado do comportamento mais favorável do IGP-DI, mas ainda assim os desafios continuaram presentes, já que o quadro de endividamento não foi equacionado. A dívida renegociada no contrato, assinado em maio de 2000, somava o valor de R\$10,5 bilhões. Em dezembro de 2010, alcançou R\$ 44,1 bilhões. Ou seja, a despeito dos esforços no sentido de ampliação de receitas e na destinação pontual de 13% das receitas para arcar com os compromissos decorrentes das dívidas existentes, ainda assim, o saldo devedor não parou de crescer, inclusive como proporção às receitas.

Esse comportamento tem suas raízes nas distorções dos encargos contratuais que geram encargos financeiros incompatíveis com o atual quadro macroeconômico. Além das distorções referentes ao índice de atualização monetária da dívida e da elevada taxa de juros aplicada ao contrato, há que se ressaltar que as punições financeiras pela não realização da amortização extraordinária geraram profundos efeitos sobre as finanças do Município. Dessa forma, a combinação da inadequação do índice de atualização monetária, taxa de juros elevada e penalização pela não realização de amortização extraordinária forma um conjunto de fatores que imputam ao contrato de renegociação de dívidas significativa responsabilidade pelo atual quadro de endividamento do ente municipal.

Em relação à gestão fiscal e financeira do período notam-se aspectos esclarecedores. No tocante às receitas, fica evidente a busca incessante de fontes próprias de recursos como forma de acomodar a privação ao acesso de recursos de terceiros ou às restrições de receitas por conta do baixo dinamismo econômico da primeira metade da década. Dessa forma, nos primeiros anos da década, observa-se esforço significativo em busca do incremento de receitas, com maior ênfase na criação de tributos ou majoração de alíquotas ou base de cálculo. Entre 2005 e 2010, a política de incremento de receitas próprias intensifica-se, mas com maior foco em avanços na Administração Tributária e, conseqüentemente, no combate à evasão e elisão fiscal. Essas ações propiciaram incremento significativo de receitas, em maior intensidade na segunda metade da década.

No que diz respeito às despesas, o quadro é um pouco diverso. Observam-se poucas ações estruturais e, principalmente, alterações estruturais efetivas. A relação entre despesas correntes e de capitais mantém-se relativamente estável. As alterações mais significativas são no tocante às despesas de pessoal, que passaram e passam por processo de redução da participação no gasto total. Em contrapartida, aumentou-se, principalmente a partir de 2005, os gastos com serviços de terceiros, principalmente pela política de cessão à iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, de serviços públicos na área de educação e saúde, por exemplo. Considerando que as despesas com serviços de terceiros cresceram, principalmente, pelo efeito substituição em relação às despesas de pessoal, não há alterações no padrão de gastos da prefeitura.

Finalmente, no tocante aos resultados fiscais, observam-se mudanças no tocante à gestão fiscal de curto prazo, com manutenção do padrão de longo prazo. Ou seja, entre 2000 e 2005 o esforço fiscal e a compatibilização entre compromissos e recursos disponíveis não foram suficientes para gerar quadro fiscal e financeiro sustentável. Na verdade, no final de 2004 configura-se quadro de insolvência financeira e que de fato se materializou em 2005, com atraso no pagamento de fornecedores e prestadores de serviços. A partir de 2005, o quadro financeiro altera-se e os resultados passam a ser consistentes, evidenciando maior controle da administração entre compromissos de curto prazo e recursos disponíveis.

No entanto, apesar da evolução favorável, principalmente quando contraposto ao quadro vivenciado na década de 90, os resultados de longo prazo continuam apresentando deterioração. O resultado nominal, que mede a variação do endividamento do setor público, manteve-se negativo em praticamente todos os exercícios, o que fez com que o endividamento da Prefeitura de São Paulo permanecesse em patamar elevado, seja em termos brutos, ou relativos. Para esse último, cabe destacar que a despeito dos desembolsos com o serviço da dívida, restrições de acesso a recursos de terceiros e incremento substancial das receitas, ainda assim a relação entre dívidas e receitas correntes aumentou.

Por derradeiro, percebe-se que a despeito dos esforços empreendidos pela gestão local, não há resultados fiscais que possam ser obtidos no âmbito local que permitam que a trajetória de endividamento estabilize-se. Isso porque para que fosse possível obter resultado nominal nulo em 2010, por exemplo, seria necessário destinar quase 40% das receitas (R\$ 11,7 bilhões) para pagamento da dívida ou formação de disponibilidades financeiras. Considerando-se as vinculações para a educação (31% das receitas de impostos) e saúde (15% das receitas de impostos) e outros gastos inevitáveis (folha salarial de áreas

administrativas ou de atividades-fim que não educação e saúde), torna-se impossível evitar o aumento da dívida pública mantendo-se os juros e os critérios de atualização monetária hoje vigentes no contrato de dívida com a União.

Dessa forma, a não ser que haja revisão do contrato de renegociação de dívidas celebrado no início da década, o processo de crescimento do nível de endividamento, sem contrapartida em termos de investimentos e formação de ativos, continuará em vigor. Esse processo continuará a deteriorar o quadro patrimonial do Município e a inviabilizar o crescimento das taxas de investimentos. Dessa forma, todo o sacrifício fiscal já efetuado (já são mais de 10 anos de vigência do contrato) e a se realizar (ao menos mais 20 anos), na verdade, não implicará qualquer benefício ao Município, mas tão somente prejuízos significativos em termos de restrição aos investimentos públicos que a cidade demanda.

Essa percepção é praticamente unânime entre os gestores de estados e municípios, sendo que há diversas propostas que visam corrigir as distorções existentes. Seja substituindo o IGP-DI pelo IPCA, ou mesmo alterando-se as taxas de juros ou reabrindo o prazo para amortização extraordinária prevista no contrato, o fato é que há esforço significativo e crescente por parte de estados e municípios no intuito de rever o quadro atual. Para o Município de São Paulo, a revisão das regras do acordo é imperiosa e condição *sine qua non* para a obtenção de quadro fiscal sólido e sustentável no longo prazo.

Ademais, a discussão em torno da readequação desse contrato de refinanciamento deveria ser realizada conjuntamente com a discussão em torno do papel do Município de São Paulo no federalismo brasileiro. O porte econômico e demográfico da Cidade impõe a necessidade de revisão do status do ente no plano federativo e das fontes de recursos para assegurar a continuidade do desenvolvimento local, o que é essencial para o desenvolvimento nacional.

Enfim, as distorções são evidentes, assim como a necessidade de soluções. Seja qual for a proposta de solução a ser aceita, é fundamental reconhecer que todo o arranjo institucional montado no final da década de 90 e na década de 2000 demandam ajustes, sob pena de comprometerem a capacidade de investimento presente e futura de diversos entes, dos quais destaca-se o Município de São Paulo.

“A QUARTIER LATIN teve o mérito de dar início a uma nova fase, na apresentação gráfica dos livros jurídicos, quebrando a frieza das capas neutras e trocando-as por edições artísticas. Seu pioneirismo impactou de tal forma o setor, que inúmeras Editoras seguiram seu modelo.”

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

Editora Quartier Latin do Brasil

Empresa Brasileira, fundada em 20 de novembro de 2001

Rua Santo Amaro, 316 - CEP 01315-000

Vendas: Fone (11) 3101-5780

Email: quartierlatin@quartierlatin.art.br

Site: www.quartierlatin.art.br

Coordenação:

SERGIO LUIZ DE MORAES PINTO

ALBERTO MACEDO

WILSON JOSÉ DE ARAÚJO

GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL E TRIBUTOS MUNICIPAIS VOLUME II

Editora Quartier Latin do Brasil
São Paulo, primavera de 2012
quartierlatin@quartierlatin.art.br
www.quartierlatin.art.br