



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA

**EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS: O CASO DA
CIDADE DE SÃO PAULO - 1995 A 2010**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
CIÊNCIAS ECONÔMICAS.**

PROF. DR. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO – ORIENTADOR

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR ROGÉRIO CERON DE
OLIVEIRA E ORIENTADA PELO PROF. DR. FRANCISCO
LUIZ CAZEIRO LOPREATO.**

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Oliveira, Rogério Ceron de, 1981-
OL4e Evolução das finanças municipais: o caso da cidade de São Paulo – 1995-2010 / Rogério Ceron de Oliveira . – Campinas, SP: [s.n], 2012.

Orientador: Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Finanças públicas. 2. Federalismo. 3. Política fiscal – São Paulo. I. Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro, 1952-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia . III. Título.

12-010-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Evolution of municipal finance: the case of the city of São Paulo – 1995-2010

Palavras-chave em inglês:

Public finance

Federalism

Fiscal policy – São Paulo

Área de Concentração: Ciências Econômicas

Titulação: Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Geraldo Biasoto Junior

José Roberto Rodrigues Afonso

Data da defesa: 06-02-2012

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Dissertação de Mestrado

Aluno: ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA

**“Evolução das finanças municipais: o caso da
cidade de São Paulo - 1995 a 2010”**

Defendida em 06 / 02 / 2012

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. GERALDO BIASOTO JUNIOR
IE / UNICAMP



Prof. Dr. JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO
BNDES / RJ

Aos que acreditam ser possível...

Agradecimentos

A construção e conclusão deste trabalho é fruto de uma trajetória de vida acadêmica, profissional e pessoal. Por isso, são muitos os que contribuíram para este momento.

Agradeço à UNICAMP e, em especial, ao Instituto de Economia, pelos conhecimentos e experiências adquiridas. Esforço-me diariamente para honrar a tradição de excelência da universidade e, em especial, a do Instituto de Economia.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Francisco L. C. Lopreato, meus agradecimentos pela maestria com que soube conduzir a orientação deste trabalho, conciliando liberdade com críticas construtivas. Sou imensamente grato pela atenção e respaldo.

Agradeço ainda aos demais professores que, direta ou indiretamente, colaboraram com a confecção deste trabalho.

Ao corpo funcional do Instituto de Economia, minha gratidão pelo suporte e pronto atendimento. Em especial à Fátima, pelo zelo e profissionalismo.

Agradeço a Gino Rossi e sua esposa, Edelina Sbrissa Rossi, por apresentarem-me e abrirem as portas do CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações). Algumas pessoas passam rapidamente por nossas vidas, mas, com um gesto simples, mudam-nas de forma decisiva para sempre. Esse é um exemplo típico e, por isso, minha admiração e gratidão.

Agradeço imensamente a Antônio C. Bordeaux Rego, Geovane C. Magalhães e Claudio A. Loural. Em minha passagem pelo CPqD, felizmente, tive a oportunidade de trabalhar e, principalmente, aprender com essas três pessoas geniais. Ao último, minha sincera gratidão pela paciência, ensinamentos e lapidação constantes, fundamentais para minha evolução e amadurecimento profissional.

Agradeço também ao atual Secretário de Finanças do Município de São Paulo, Mauro Ricardo Costa, e ao secretário-adjunto, George Tormin, além de ao ex-secretário, Walter Aluísio, e ex-adjunto, Silvio Dias, pela confiança e oportunidades.

Agradeço ao atual Subsecretário da Receita, Ronilson B. Rodrigues, e aos ex-subsecretários, Wilson J. Araújo e Arnaldo A. Pereira, pelo respaldo e apoio profissional.

Agradeço ainda aos Auditores-Fiscais Tributários do Município de São Paulo que, com dedicação e competência, dignificam cada vez mais essa carreira de Estado, da qual tenho orgulho de fazer parte.

Agradeço aos meus colegas de turma pelo apoio e aprendizado. Não tenho dúvidas, como os próprios fatos vêm corroborando, que serão ícones em suas áreas de atuação. Agradeço especialmente ao Caio Seconelo pelo suporte, corriqueiro e fundamental.

Meus sinceros agradecimentos à minha cunhada, Valéria Cristina da Silva, pela amizade e pelo suporte na revisão deste trabalho.

Agradeço à minha família pelo apoio irrestrito e incondicional. A opção de trilhar caminhos inéditos e estranhos ao nosso meio social embutiu naturalmente riscos elevados de fracassos. Por isso, agradeço sinceramente à minha família, em especial meus pais, Benedito e Maria, pela confiança irrestrita e incondicional, o que certamente foi decisivo para que, com persistência e muita dedicação, eu alcançasse e até mesmo superasse todos os objetivos traçados.

Finalmente, agradeço à minha esposa, Claudia Regina, pelo amor e companheirismo. Além de ser fonte de inspiração, seu apoio, amor e cuidados nas horas mais essenciais fizeram-me criar forças para superar obstáculos até então intransponíveis.

Resumo

A importância econômica da Cidade de São Paulo coloca-a no centro dos debates em torno de questões fiscais e federativas no país. Nesse contexto, esta dissertação busca resgatar a história fiscal da Prefeitura de São Paulo, relacionando essa trajetória com as alterações institucionais do final da década de 90, as quais eram suportadas pelo processo de mudança no referencial teórico em âmbito global. Dessa forma, procura-se evidenciar como as alterações normativas do final da década impuseram aos entes subnacionais, com ênfase no caso de São Paulo, novo modelo de gestão fiscal, com efeitos dramáticos sobre os níveis de investimentos. Por derradeiro, mostra-se como os problemas inerentes ao contrato de refinanciamento, celebrado com a União, impedem que os objetivos visados pela alteração do arcabouço institucional do final da década de 90 surtam o efeito esperado.

Palavras-chave: Finanças Públicas, Federalismo, Gestão Fiscal, São Paulo.

Abstract

The economic importance of the City of São Paulo puts it in the center of debates on fiscal and federal issues in the country. In this context, this paper tries to revive the fiscal history of the Municipality of Sao Paulo, connecting this path with the institutional changes end of the decade 90's, which were supported by the process of change in the theoretical framework globally. Thus, we seek to show how the regulatory changes of the late imposed on the sub-national entities, with emphasis on the case of Sao Paulo, a new model of fiscal management, with dramatic effects on investment levels. For the last, it is shown how the problems inherent in the refinancing agreement with the Union, prevents that the objectives addressed by changing the institutional framework of the late 90's had the effect expected.

Palavras-chave: Public Finance, Federalism, Fiscal Management, São Paulo.

Lista de Ilustrações

Gráficos

Gráfico I – Índice de Participação do Município de São Paulo no ICMS (%) – 1980-2010	05
Gráfico II – Evolução das Receitas com Operações de Crédito do Município de São Paulo ...	53
Gráfico III – Evolução do IGP-DI, IPA-DI, IPCA e Câmbio – 2000-2010	58
Gráfico IV – Evolução do Custo de Financiamento – SELIC x IGP – DI + 6 e 9% – 2000-2010	64
Gráfico V – Prestações Devidas e Limite de Comprometimento de Receitas – 2000-2010.....	68
Gráfico VI – Evolução do Resultado Orçamentário como Proporção da Receita Total - Prefeitura de São Paulo – 1999-2010	94
Gráfico VII – Dívida Consolidada Líquida sobre Receitas Correntes - Prefeitura de São Paulo – 2000-2010	112

Quadros

Quadro I – Cumprimento dos requisitos e limites impostos pela resolução 78/98 – Município de São Paulo	29
Quadro II – Empresas Municipais da Prefeitura de São Paulo	76
Quadro III – Gastos Obrigatórios ou Inadiáveis - Prefeitura de São Paulo – 2010.....	114
Quadro IV – Resultados das Simulações com manutenção dos encargos contratuais – Prefeitura de São Paulo	118
Quadro V – Resultados das Simulações com alteração dos encargos contratuais- Prefeitura de São Paulo	120

Tabelas

Tabela I – Crescimento Anual Médio do PIB (%) da Cidade de São Paulo – 1970-2007.....	04
Tabela II – Evolução do Cumprimento das Estimativas de Receitas – 1995-1999.....	07
Tabela III – Evolução das Receitas – 1994-2000 – Valores em preços de 2000 (em R\$ mil	08

Tabela IV – Evolução do Cumprimento das Estimativas de Receitas – 1995-1999	09
Tabela V – Evolução das Despesas – 1995-2000.....	09
Tabela VI – Composição das Despesas – 1995-2000.....	10
Tabela VII - Resultados Fiscais e Patrimônio Líquido – 1995-2000	11
Tabela VIII – Superávit Primário – 1995-1999.....	12
Tabela IX – Evolução do PIB Município de São Paulo – 2000 a 2008 – Valores em reais	43
Tabela X – Evolução do Valor Adicionado de Serviços do Município de São Paulo – 2000 a 2008 – Valores em reais	44
Tabela XI – Transferências de Recursos para Educação – Município de São Paulo – 2000 a 2010.....	49
Tabela XII – Transferências de Recursos para Saúde – Município de São Paulo – 2000 a 2010.....	50
Tabela XIII – Evolução Acumulada do IGP-DI, IPA-DI, IPCA e Câmbio – 2000-2010	59
Tabela XIV – Evolução do IGP-DI, IPA-DI, IPCA e Câmbio – 2000-2010.....	60
Tabela XV – Evolução do Superávit Financeiro em Relação às Receitas Correntes – Prefeitura de São Paulo – 1995-2010.....	85
Tabela XVI – Evolução das Despesas - Prefeitura de São Paulo – 2000-2004 – Valores em reais (R	86
Tabela XVII – Evolução das Receitas - Prefeitura de São Paulo – 2000-2004 – Valores em reais (R\$) - preços de 2010.....	88
Tabela XVIII – Receitas, Despesas e Resultados - Prefeitura de São Paulo – 2000 - 2004	90
Tabela XIX – Evolução das Receitas – Prefeitura de São Paulo – 2004 - 2010	99
Tabela XX – Evolução das Despesas – Prefeitura de São Paulo – 2004 - 2010	102
Tabela XXI – Receitas, Despesas e Resultados - Prefeitura de São Paulo – 2004 - 2010 – Valores em reais (R\$) - preços de 2010	103
Tabela XXII – Capacidade de Viabilizar Investimentos com Recursos de Terceiros – Prefeitura de São Paulo – 1995-2010	104

Tabela XXIII – Resultados Primários (Administração Direta) da Cidade de São Paulo – 1999-2010	105
Tabela XXIV – Receitas não Primárias (Administração Direta) da Cidade de São Paulo	106
Tabela XXV – Relação entre Resultados Primários (Administração Direta) e Encargos Financeiros – 1998-2010.....	108
Tabela XXVI – Evolução do Resultado Nominal – Prefeitura de São Paulo – 2000-2010	109
Tabela XXVII – Evolução da relação entre Dívida Fundada e Receitas Correntes – Prefeitura de São Paulo – 1995 a 2010	111
Tabela XXVIII – Tabela XXVIII – Evolução da Poupança Corrente - Prefeitura de São Paulo – 1995-2010.....	115
Tabela XXIX – Indicadores baseados nas Receitas Correntes - Prefeitura de São Paulo – 1995-2010.....	116

Sumário

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO MUNICIPAL E AS REFORMAS FISCAIS	3
1.1. O Município e o quadro fiscal na década de 90	3
A Economia Local	3
O Quadro Fiscal	6
Composição e evolução da dívida	6
Composição e evolução das receitas	7
Composição e evolução das despesas.....	9
Os resultados fiscais	11
1.2. As Reformas Fiscais	15
Desmonte do Modelo Anterior e os Impactos sobre a Gestão Fiscal na década de 90.....	15
A constituição e esgotamento do Modelo.....	15
A mudança amparada pela égide de um novo arcabouço teórico	19
O processo de desmonte	19
Alterações Institucionais do Plano Real até a renegociação de dívidas com os municípios	20
O acordo de renegociação de dívidas com os municípios	24
Alterações Institucionais após a renegociação de dívidas com os municípios.....	26
Impacto das alterações Institucionais sobre São Paulo.....	29
Impacto nas relações inter e intragovernamentais: federalismo, centralização de receitas, descentralização das atribuições e articulação entre administração direta e indireta.	30
1.3. Considerações finais sobre a década de 90	34

CAPÍTULO 2 - O MODELO DE POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA LOCAL AO LONGO DA DÉCADA.....	37
2.1. O novo modelo institucional e impacto sobre a gestão fiscal do Município	38
Os condicionantes do novo modelo de gestão fiscal no Município de São Paulo	42
Limites impostos pelo baixo crescimento e, depois, efeito da retomada	42
O processo de "descentralização centralizada" e os efeitos das disputas federativas	47
Os elementos centrais do novo modelo de gestão fiscal no Município de São Paulo	52
Restrição de acesso ao crédito	52
A obrigação de gerar superávits e pagar o serviço da dívida	54
2.2. A renegociação da dívida e suas implicações	55
O efeito perverso da renegociação sobre a evolução da dívida - resíduo	58
Índice de Atualização Monetária	59
A regra de majoração da taxa de juros em caso de não amortização extraordinária	64
O conjunto da obra - distorções brutais nos encargos	66
O limite de 13% das receitas.....	69
2.3. As condições de financiamento: a busca por saídas	68
Alterações tributárias: elevação da carga e ações administrativas	69
A busca por financiamento: articulação com a esfera federal, estadual e utilização da administração indireta	73
2.4. Considerações finais sobre o capítulo.....	79
CAPÍTULO 3 - RESULTADOS FISCAIS AO LONGO DA DÉCADA	83
3.1. A compatibilização entre receitas e compromissos de curto prazo: o superávit financeiro	84
3.2. A geração de economia própria para o pagamento dos compromissos financeiros: os superávits primários	103

3.3. O quadro patrimonial de longo prazo: os resultados nominais, nível de endividamento, poupança corrente e investimentos.....	109
3.4. Considerações finais sobre o capítulo.....	121
A TÍTULO DE CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

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 a 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.

Tendo em vista o exposto, este trabalho propõe-se a resgatar o histórico dos últimos 15 anos de gestão fiscal, financeiro e patrimonial da Prefeitura de São Paulo, relacionando-os ao contexto e alterações no cenário econômico e, principalmente, institucional do país. Com isso, buscar-se-á evidenciar as origens e fatores determinantes do atual quadro fiscal do ente municipal.

O primeiro capítulo será dedicado à exposição do contexto econômico da década de 90 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.

CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO MUNICIPAL E AS REFORMAS FISCAIS

Neste capítulo, busca-se evidenciar o contexto econômico, o quadro fiscal e os impactos das reformas fiscais sobre o Município de São Paulo na segunda metade da década de 1990 e antes do acordo de renegociação de dívidas com a União, em 1999. Tais aspectos são fundamentais para compreender os acontecimentos relacionados à gestão fiscal do Município na década de 1990, os quais, por sua vez, terão impactos significativos e determinantes sobre o comportamento das contas públicas na década seguinte. No campo econômico, procura-se evidenciar como o contexto macroeconômico condicionava a dinâmica econômica local, a qual, agravada pela guerra fiscal, gerava fortes implicações em termos de perdas de receitas públicas e pressões por gastos. A insuficiente dinâmica econômica e as distorções geradas pelo quadro macroeconômico (altas taxas de juros) afetaram o quadro fiscal, que se tornou, gradativamente, insustentável no tempo. As reformas fiscais e o acirramento do conflito federativo, no plano vertical e horizontal, potencializaram os efeitos do cenário econômico e fiscal adversos, levando o Município à situação de insolvência em 1999. A partir da configuração desse quadro de insolvência e sem alternativas para rolagem de dívidas, o socorro ofertado pela União foi a única opção à disposição da autoridade local para evitar a situação de ingovernabilidade, embora tal acordo implicasse, na prática, significativa subordinação do ente municipal à União. Dentro desse contexto, a Prefeitura de São Paulo assina, em maio de 2000, o acordo de renegociação de dívidas com o Governo Federal, que determinará, em grande medida, a dinâmica da gestão fiscal na década seguinte.

1.1. O Município e o quadro fiscal no início da década de 90

1.1.1. A Economia Local

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 80 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 capital¹.

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 (Tabela I), inclusive apresentando retração significativa do setor industrial.

Tabela I – Crescimento Anual Médio do PIB (%) da Cidade de São Paulo – 1970-2007

Variável	Cresc. Médio 1970 a 1980	Cresc. Médio 1981 a 1985	Cresc. Médio 1985 a 1996	Cresc. Médio 1996 a 2002	Cresc. Médio 2002 a 2007
PIB Municipal	9,82%	-1,22%	2,23%	1,86%	3,48%
Serviços - Valor Adicionado a Preços Básicos	10,72%	-1,49%	4,30%	1,34%	4,33%
Indústria - Valor Adicionado a Preços Básicos	8,78%	-0,88%	-0,27%	-6,18%	1,78%

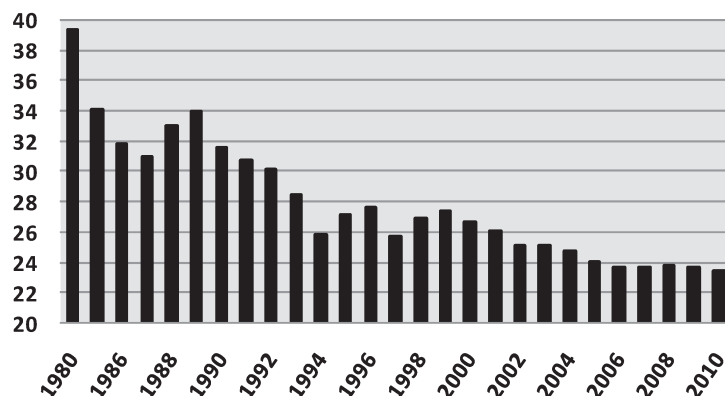
Compilação de Dados: Rogério Ceron / Fonte: Ipeadata – valores em preços de 2000

Os efeitos fiscais para a economia da Cidade de São Paulo da desconcentração geográfica da produção industrial ficam evidentes ao observar-se a evolução do Índice de Participação do Município no ICMS² (Gráfico I).

¹ Ver Nobre (2000), Nobre (2007), Cano (2007) e Tineu (2008).

² O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é de competência estadual.

Gráfico I – Índice de Participação do Município de São Paulo no ICMS (%) – 1980-2010



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Seade

Nesse contexto, observa-se uma profunda redução da participação relativa do Município nas transferências do ICMS e, como parcela majoritária dessas transferências é baseada em critérios devolutivos, no caso, o Valor Adicionado Fiscal (VAF), evidencia-se a redução relativa da produção industrial na Cidade. Destaca-se, ainda, que o processo de redução da participação no ICMS só não foi mais acentuado pela manutenção da robustez do comércio na capital, o qual também compõe a base para cálculo do VAF.

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.

Assim, enquanto a perda de dinamismo da economia nacional estimulava os entes subnacionais a buscarem soluções locais para o enfrentamento do baixo crescimento econômico, o processo de desconcentração industrial, sem mecanismo de compensação fiscal, mostrava-se

desfavorável ao Município de São Paulo e potencializava os efeitos da estagnação econômica do País, impondo à cidade um processo de perda de dinamismo econômico.

O quadro fiscal

O entendimento e a correta percepção do que de fato ocorreu com as finanças do Município pós-implantação do Plano Real são fundamentais para compreender as causas da crise fiscal do final da década em foco. No caso da Prefeitura de São Paulo, de forma semelhante ao que ocorreu com outros entes, a crise fiscal do fim da década resultou tanto de desequilíbrios correntes, como da estrutura de passivos decorrentes da necessidade de financiamento da dívida pública. O contexto de baixo crescimento econômico, por sua vez, atuou como um fator adicional, mas determinante, para a compreensão das dificuldades e das soluções fiscais geradas no âmbito local. Portanto, os desequilíbrios determinantes para a crise decorreram, fundamentalmente, dos problemas existentes no estoque, composição e condições de financiamento da Dívida Pública Municipal. Mas, aliada a essa questão mais geral, as restrições macroeconômicas e as mudanças institucionais - com impactos profundos sobre as receitas, demandas por gastos públicos e condições de financiamento da dívida - acabaram impactando severamente a gestão fiscal, financeira e patrimonial do ente municipal. Essas restrições geraram desequilíbrios correntes que, em conjunto com as dificuldades colocadas com a dívida pública, rapidamente levaram o ente municipal ao colapso financeiro no final do período.

Composição e evolução da dívida pública

O estoque e condições de financiamento da dívida pública foram desfavoráveis a gestão municipal no período analisado (Tabela II). 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%.

Tabela II – Evolução do Cumprimento das Estimativas de Receitas (Em R\$ milhões) – 1995-1999

Variável	1995	1996	1997	1998	1999
Dívida Fundada Total	5.240,93	6.449,97	8.467,33	9.754,46	12.304,17
Despesas do Exercício não pagas	643,77	1.036,61	917,93	844,02	1.862,69
Precatórios	589,03	621,74	665,97	934,72	1.287,80
Total	6.473,74	8.108,32	10.051,23	11.533,20	15.454,66
Compromissos / Receitas Totais	105%	128%	145%	150%	231%

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

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. Esse quadro de elevado crescimento da dívida, mesmo sem novas captações de recursos, é decorrência da emenda constitucional 03/93, a qual estabeleceu que novas emissões de títulos deveriam ser realizadas apenas para refinanciamento das dívidas vincendas, incluindo a atualização monetária e excluindo os juros. Posteriormente, a Resolução 11/94 permitiu que os juros fossem refinanciados. Assim, embora o ente municipal só pudesse realizar novas emissões de títulos para refinar dívidas existentes, as altas taxas de juros e a possibilidade de refinanciamento desses encargos geraram um efeito exponencial sobre o crescimento do estoque da dívida, fazendo com que a dívida fundada mais do que duplicasse em apenas quatro anos.

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.

Composição e evolução das receitas

Alguns aspectos são relevantes para a compreensão da evolução das finanças públicas do Município (Tabela III). Atualizada em preços do ano de 2000, nota-se que a receita orçamentária ficou praticamente estagnada na segunda metade da década de 90. No entanto, observa-se que as receitas correntes cresceram em praticamente todos os anos - exceto em 1997 -

a baixas taxas, mas de forma relativamente constante no tempo³. Esse crescimento modesto, mas sustentado, tem suas raízes parte no crescimento econômico⁴ observado no período e parte em ações de aumento da carga tributária⁵. Já as receitas de capital oscilaram muito. Entre 1995 e 1998, percebe-se que cumpriram papel importante na composição da receita orçamentária, assegurando a manutenção do nível de receitas à disposição do Erário Municipal. Em 1999, no entanto, as operações de crédito, em razão das restrições impostas pela Resolução 78/98, sofreram queda abrupta, o que teve impacto dramático sobre as receitas de capital e, conseqüentemente, sobre as orçamentárias, o que acabou por ser o fato derradeiro para a insolvência do Tesouro Municipal naquele momento.

Tabela III – Evolução das Receitas – 1994-2000 – Valores em preços de 2000 (em R\$ milhões)

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receitas Orçamentárias	9.253,73	8.184,74	8.349,25	8.973,86	7.407,52	8.150,81
Receitas Correntes	6.577,56	6.871,49	6.852,20	7.118,13	7.239,33	7.984,80
Receitas Tributárias	3.096,78	3.382,68	3.490,64	3.530,65	3.335,88	3.437,32
IPTU	754,20	852,70	870,47	867,44	1.400,90	1.368,27
ISS	1.411,32	1.565,06	1.645,27	1.698,55	1.587,16	1.723,27
ITBI	221,32	222,29	216,25	217,43	216,25	216,19
Taxas	709,94	742,63	758,64	747,23	131,58	129,58
Transferências Correntes	2.821,40	2.723,27	2.592,35	2.919,22	3.158,96	3.356,37
Receitas de Capital	2.676,17	1.313,25	1.497,05	1.855,73	168,20	166,01
Operações de Crédito	2.659,23	929,39	1.271,57	1.814,97	135,47	110,78

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Finbra – Valores em milhões de reais de 2000 – Atualização Monetária pelo IGP-DI

O exame da evolução das receitas municipais indica que a estagnação delas constitui-se um fator importante para compreender os desafios impostos à Administração Fiscal da época, independentemente da existência de outros fatores desestabilizantes. Nessa linha, fatores relacionados à geração de caixa foram possíveis fontes de desequilíbrios para a Gestão Fiscal Municipal (Tabela IV).

³ Na verdade, no ano de 1997 as receitas correntes, em preços de 2000, representaram cerca de 99,72% das do exercício anterior, sendo que essa pequena redução, na prática, representa estabilidade.

⁴ Mesmo tendo o Município crescido a taxas insuficientes, ou muito abaixo do possível, o fato é que houve incremento do produto e isso impactou positivamente a arrecadação tributária.

⁵ Nota-se que, em 1999, o crescimento das Receitas Correntes só foi possível devido ao aumento expressivo do IPTU, decorrente da revisão da Planta Genérica de Valores – base de cálculo para o imposto - e de aumentos de alíquotas.

Tabela IV – Evolução do Cumprimento das Estimativas de Receitas – 1995-1999

Variável	1995	1996	1997	1998	1999
Receita Total Realizada / Receita Total Orçada	135%	103%	90%	91%	65%
Receita Corrente Realizada/ Receita Corrente Orçada	142%	111%	98%	95%	99%
Receita de Capital Realizada/ Receita de Capital Orçada	122%	76%	66%	78%	4%

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

Percebe-se que a realização das receitas previstas passou a ser cada vez menor no tempo. No caso das receitas correntes, após as surpresas positivas em 1995 e 1996, a realização de receitas ficou aquém do previsto para o período entre 1997 e 1999, mas sem atingir patamares alarmantes. Diferentemente, no caso das receitas de capital, excetuando-se o ano de 1995, a realização das receitas previstas ficou muito aquém das previsões em quase todos os exercícios. Esse desajuste atingiu o pico em 1999, quando as receitas de capital realizadas foram somente 4% do previsto, fazendo com que as receitas orçamentárias ficassem 35% abaixo das previsões.

Do exposto, fica evidente que além da estagnação real de receitas, as previsões sobre essas receitas eram significativamente mais otimistas. Esse duplo efeito, estagnação e frustração de expectativas, intensificaram ainda mais os desequilíbrios estruturais das Finanças do Município.

Composição e evolução das despesas

Ao analisar-se a composição e evolução dos gastos municipais (Tabela V), nota-se que as despesas totais sofreram retração em termos reais no período estudado, sendo as despesas de capital responsáveis por esse resultado.

Tabela V – Evolução das Despesas (em R\$ milhões) – 1995-2000

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Despesa Corrente	5.026,63	5.730,53	6.096,63	6.326,55	6.777,05	5.901,34
Pessoal e Encargos	1.845,48	1.656,74	1.720,74	1.955,45	1.931,02	1.854,00
Despesa de Capital	3.738,25	4.041,34	2.828,15	2.837,27	1.182,55	914,54
Investimentos	2.313,94	2.756,16	1.081,30	603,06	616,30	544,20
Amortização de Dívida	1.261,31	961,27	1.303,22	1.807,62	128,39	107,61
Despesa Total	8.764,88	9.771,87	8.924,78	9.163,82	7.959,59	6.815,88

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Finbra – Valores em milhões de reais de 2000 – Atualização pelo IGP-DI

Em termos relativos (vide tabela VI), percebe-se o crescimento do peso da amortização da dívida entre 1995 e 1998, com o ajuste de despesas ocorrendo via redução do nível de investimento, de 26 para 8% entre 1995 e 1999.

Tabela VI – Composição das Despesas. – 1995-2000

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Despesa Corrente	57%	59%	68%	69%	85%	87%
Pessoal e Encargos	21%	17%	19%	21%	24%	27%
Despesa de Capital	43%	41%	32%	31%	15%	13%
Investimentos	26%	28%	12%	7%	8%	8%
Amortização de Dívida	14%	10%	15%	20%	2%	2%
Despesa Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Merece destaque nesse contexto, 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.

A deterioração dessa relação de capacidade de autofinanciamento das despesas de capital decorreu tanto da estagnação das receitas, quanto do incremento das despesas correntes, com destaque para as despesas com pessoal. Essa última cresceu em decorrência da expansão quantitativa dos servidores públicos e do crescimento da massa salarial, principalmente, em função dos efeitos de decisões judiciais que garantiram aos servidores públicos do Município recomposições salariais para sanar erros na conversão dos salários, na época de implantação do Plano Real⁶. Dado o quadro de pouco consistência fiscal das finanças no período, a absorção desse impacto no orçamento foi dramático⁷ e acelerou o processo de insolvência em curso.

⁶ Sob a pressão de decisões judiciais, o Executivo Municipal enviou e conseguiu aprovar os reajustes escalonados, entre 1997 e 1998, que totalizaram mais de 25% de recomposição sobre toda a folha salarial. Ver Lei Municipal 12.397, de 03 de julho de 1997; Lei Municipal 12.701, de 27 de agosto de 1998; Decreto Municipal 36.769, de 20 de março de 1997 e Decreto Municipal 37.364, de 17 de março de 1998.

⁷ A pressão da recomposição salarial sobre as despesas correntes foi significativa. Em 1997, a variação nominal dos gastos com pessoal responderam por quase 50% do crescimento das despesas correntes, embora a participação relativa dos gastos de pessoal no total das despesas correntes fosse de aproximadamente 40%. Além disso, o incremento nos gastos de pessoal representaram quase 80% da variação nominal da receita corrente, o que certamente reduziu as opções fiscais à disposição da Administração. Em 1998, o quadro tornou-se ainda mais dramático, uma vez que a variação dos gastos de pessoal representou mais do que toda a variação da Receita Corrente e mais do que toda a variação das despesas correntes. Ou seja, a recomposição salarial não só absorveu toda a variação da receita corrente, como obrigou a redução nominal de outras despesas correntes.

Os resultados Fiscais

O quadro fiscal exposto 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. A situação não seria necessariamente insustentável se as despesas de capital não fossem altas ou se, alternativamente, o nível de endividamento e o seu custo não fossem significativos. Ocorre que a situação era justamente oposta.

A primeira constatação é a de que a importância das despesas de capital na composição das despesas totais era alta, mas decrescente no tempo. Esse processo de redução na participação relativa decorreu principalmente de reduções nos investimentos como proporção das despesas totais. O próprio crescimento relativo das despesas com amortização de dívida – dobraram entre 1996 e 1998 – indica que algum desequilíbrio estaria em curso.

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 VII - 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 e no Saldo Patrimonial (Patrimônio Líquido). Por fim, o Resultado Financeiro apenas indica o fluxo de caixa do exercício, evidenciando a contínua redução das disponibilidades. De toda forma, para fins de avaliação das

condições de sustentabilidade financeira da Prefeitura, o superávit financeiro, obtido do Balanço Patrimonial, representa o parâmetro mais adequado para tal fim⁸. Nele, nota-se claramente o processo de deterioração do quadro fiscal.

Os resultados também são negativos quando se avalia a geração de superávits primários. Entre 1995 e 1997 os resultados foram sempre negativos, sendo que em 1998 atinge-se um pequeno superávit primário, mas o saldo volta a ser negativo em 1999 (tabela a seguir).

Tabela VIII – Superávit Primário⁹ (em R\$ milhões) – 1995 – 1999

	1995	1996	1997	1998	1999
1. RECEITA TOTAL	6.151,27	6.326,31	6.933,94	7.709,76	6.691,11
1.1 Receitas Correntes	4.372,32	5.311,25	5.690,66	6.115,44	6.539,19
1.2 Receitas de Capital	1.778,94	1.015,06	1.243,28	1.594,32	151,93
1.2.1 Operações de Crédito	1.767,68	718,36	1.056,02	1.559,30	122,37
2. DESPESA TOTAL	5.826,31	7.553,07	7.411,91	7.872,96	7.189,79
2.1 Despesas Correntes	3.341,37	4.429,36	5.063,17	5.435,36	6.121,61
2.1.1 Encargos da Dívida	95,73	132,43	198,39	303,44	216,52
2.2 Despesas de Capital	2.484,94	3.123,71	2.348,74	2.437,60	1.068,18
2.2.1 Amortização da Dívida	838,43	743,00	1.082,31	1.552,99	115,98
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (1-2)	324,95	-1.226,76	-477,97	-163,20	-498,68
RESULTADO PRIMÁRIO (1-(1.2.1)) - (2-(2.1.1+2.2.1))	-508,57	-1.069,69	-253,29	133,92	-288,55

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

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) e alienação de imóveis.

Os restos a pagar de um exercício para o outro acumularam-se ao longo dos anos, passando de 12% das receitas correntes do exercício seguinte, em 1995, para aproximadamente 23% em 1999. Em termos de superávit financeiro, essencial para avaliar o excesso ou

⁸ O Superávit Financeiro representa a diferença entre os compromissos e direitos a serem exercidos até o final do próximo exercício.

⁹ Metodologia de apuração do superávit primário extraída de Almeida (1997).

insuficiência de recursos frente às despesas já executados e ainda não pagas, nota-se que, enquanto em 1995 verificou-se excesso de ativos financeiros em relação aos passivos financeiros da ordem de 2% das receitas do exercício seguinte, a partir de 1996 já se apura insuficiência de ativos frente aos passivos assumidos. Esse comportamento acentuou-se nos exercícios seguintes e atingiu o pico em 1999, quando a insuficiência de recursos do exercício, rolada para o exercício seguinte, representou nada menos do que 29,17% das receitas correntes do ano de 2000.

O mesmo ocorreu com as dívidas a pagar do passivo financeiro. Ou seja, dos compromissos da dívida que deveriam ser honrados no exercício, o volume desses encargos que não foram pagos no exercício foram se acumulando, passando de R\$ 17 milhões, em 1995, para R\$ 111 milhões, em 1999, em valores correntes. As dívidas com credores diversos passaram de R\$ 12 milhões, em 1995, para R\$ 251 milhões, em 1999, em valores correntes. Os compromissos com a Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) não honrados no próprio exercício também foram gritantes em 1997 (R\$ 387 milhões), 1998 e 1999 (cerca de R\$ 205 milhões).

O Município buscou soluções *ad hoc* para enfrentar o acúmulo de problemas financeiros. Recorreu, primeiro, à alienação de imóveis, de modo que as receitas advindas da alienação do patrimônio municipal alcançaram R\$ 94 milhões, em 1996, e nada menos do que R\$ 108 milhões em 1997. Além disso, ainda se recorreu à postergação do pagamento de precatórios para garantir a solvência de curto prazo. Como na Constituição Federal (nas disposições transitórias e depois pela Emenda Constitucional 03/93) ficou estabelecido que só poderiam ser emitidos títulos públicos, por parte dos entes subnacionais, no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações¹⁰, excetuando-se as emissões para cobrir os pagamentos das dívidas com precatórios¹¹, o Município, além da rolagem integral da dívida existente, só poderia emitir novos títulos para saldar as dívidas com precatórios. Ocorre que, como ficou comprovado pela CPI da Câmara Municipal de São Paulo¹² e

¹⁰ Posterior Resolução do Senado, a de nº 11 de 1994 flexibilizou as amarras criadas pela emenda constitucional nº 03 ao permitir, na prática, que toda variação nominal da dívida, incluindo os juros, fosse considerada atualização monetária.

¹¹ “Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos, ressalvado o disposto no art. 33, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (Art. 5 da EC 03/93).

¹² Conforme relatório do TCM [Tribunal de Contas do Município de São Paulo] elaborado em 20/3/97, de 01/01/93 a 31/12/96 foram pagos R\$ 323.833.227,29 em valores atualizados para julho/2001, a título de precatórios e complementos. Note-se que nesse valor estão incluídos todos os precatórios pagos nos exercícios de 95 e 96, e não apenas os enquadrados no art. 33 do ADCT

pela CPI do Senado, o valor das emissões para pagamento de precatórios foram muito superiores aos valores devidos e efetivamente pagos. Como tais emissões não tinham amparo legal e ficaram evidentes os indícios de fraudes que culminaram na “CPI dos Precatórios” (com ampla repercussão na mídia¹³), a Gestão Fiscal Municipal foi obrigada a encerrar a utilização desse mecanismo como forma de financiamento dos déficits correntes. Como os entes subnacionais já estavam impedidos de emitir novas dívidas para cobrir déficits correntes, o fim de uma brecha que vinha permitindo a solvência financeira da Prefeitura de São Paulo reduziu ainda mais o leque de opções à disposição da Administração Fiscal Municipal.

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 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.

[Atos das Disposições Constitucionais Transitórias], ou seja, o valor utilizado para pagamento de precatórios que poderiam ser quitados com a receita obtida com a emissão de títulos é ainda inferior. No entanto, foram solicitadas autorizações ao Senado, nos valores respectivos de R\$ 680.256.249,01 (Resolução 13/93 de 17/02/93, para pagamento do 4º oitavo e complemento de 1992); R\$ 200.076.288,48 (Resolução 27/94 de 17/3/94 para pagamento do 5º oitavo e complemento de 1993) e R\$ 1.328.540.898,02 (Resolução 85/94 de 16/12/94 para pagamento do 6º oitavo e complementos) num total de R\$ 2.208.873.435,51. Se foram pagos apenas R\$ 323.833.227,29 e solicitada a emissão de títulos num valor total de R\$ 2.208.873.435,51 está claro que os títulos não foram emitidos no exato montante do dispêndio, como determina o dispositivo constitucional mencionado. Ou seja, apenas 14,67% do total emitido foi utilizado para liquidação de precatórios. O restante de 85,33% foi desviado em gastos em outras finalidades (PARECER CPI Municipal: 10-11).

¹³ No ano de 1996 e, principalmente, no de 1997, centenas de artigos e reportagens dos mais diversos meios de comunicação trataram do tema.

1.2. As Reformas Fiscais

1.2.1. *Desmonte do Modelo Anterior e os Impactos sobre a Gestão Fiscal do Município na década de 90*

A Constituição e o Esgotamento do Modelo

O modelo de flexibilidade fiscal vigente no Brasil não diferia muito do vivenciado em outros países, principalmente os centrais¹⁴. Depois da segunda grande guerra, até em virtude da configuração política resultante do conflito, os principais países desenvolvidos estabeleceram o *Welfare State*¹⁵ como base de conduta para o Estado¹⁶. Dentro desse contexto, a política fiscal inseria-se como instrumento de viabilização do estado de bem-estar social e, por isso, havia maior flexibilidade na conduta das políticas fiscais como forma de garantir o financiamento do crescimento do Estado que o modelo exigia.

No Brasil, a questão do financiamento do crescimento dos entes subnacionais ganha força na década de 60, dentro desse ambiente, interno e externo, de crescente permissividade ao endividamento. Nesse período, além da conjuntura internacional favorável, merece destaque o conjunto de medidas realizadas no âmbito do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), entre elas a Reforma Tributária, que ampliaram o volume de recursos fiscais e financeiros à disposição do Estado, o que permitiu a retomada das condições de financiamento público. Ao concentrar a arrecadação no Governo Federal e restringir a ampliação da capacidade de autofinanciamento dos estados (em parte decorrência dos efeitos da Reforma Tributária), os governos estaduais¹⁷ iniciaram um ciclo de grande incremento de receitas via captação de

¹⁴ Conjunto dos principais países desenvolvidos: EUA, Alemanha, Japão, França etc.

¹⁵ O *Welfare State* é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população (IPEA, 2001, p. 6).

¹⁶ O florescimento e consolidação desse modelo como norte de conduta dos Estados Nacionais decorreram do processo político de questionamento do modelo de economia de mercado (*laissez faire*) e pelo pavor da expansão do comunismo. Assim, dentro de um ambiente econômico e político conturbados, criou-se as condições para a consolidação de um modelo de maior participação do Estado na economia e no próprio processo de desenvolvimento, o que gerou um longo período de prosperidade. (VARGAS, 2006; AFFONSO, 2003).

¹⁷ O destaque é dado aos estados, já que para os municípios a Reforma Tributária não foi um fator determinante para a política do endividamento, pois a distribuição dos recursos fiscais não foi prejudicial aos municípios, no período que vai da década de 60 até início dos anos 90.

recursos, os quais foram fundamentais para viabilizar gastos e investimentos que o ciclo expansivo demandava:

As operações de crédito e o fluxo de recursos federais passaram a atender os gastos não cobertos com a poupança fiscal e foram usados na acomodação dos vários interesses em jogo. O acesso ao mercado de crédito permitiu aos estados se livrarem das amarras existentes no campo tributário e superarem os problemas criados com a concentração de poder tributário na esfera federal. (LOPREATO, 2000, p. 3)

Essa conduta de financiamento do Estado através do mercado de crédito não sofreu abalos significativos até o fim da década de 70. Na década de 80, o ajustamento financeiro global decorrente da política americana para o dólar afetou significativamente as taxas de juros internacionais e fez com que os desembolsos para cobertura dos encargos das dívidas externas fossem elevados. Como o Brasil fazia parte dos países com alto grau de endividamento externo, as conseqüências do aumento da taxa de juros sobre o balanço de pagamentos foram drásticas e demandaram medidas de ajuste para elevar a capacidade de geração de divisas, como desvalorização cambial e aumento da taxa de juros interna. Além disso, diante da fragilidade financeira nos países subdesenvolvidos, as linhas de financiamento externo foram praticamente fechadas, o que levou as economias periféricas à beira do colapso.

No caso brasileiro, as restrições às linhas de financiamento externas e o aumento do custo de financiamento das dívidas internas afetaram o setor público de várias formas. Primeiro, a ausência de linhas de financiamento externas impossibilitou a continuidade do processo de desenvolvimento ancorado nos investimentos estatais e dificultou o financiamento do estoque de dívida acumulada. Não obstante, a ausência de financiamento externo, o aumento da taxa de juros domésticas e as medidas de contenção de gastos afetaram o crescimento econômico e, por conseqüência, a geração de receitas para o Estado. Por fim, o impacto da desvalorização cambial para o processo inflacionário foi relevante e, juntamente ao processo de indexação de preços, criou-se uma espiral inflacionária com impactos severos para as contas públicas.

Dentro desse contexto, o processo vigente de endividamento e da rolagem das dívidas passou a enfrentar obstáculos intransponíveis, levando os entes subnacionais a um quadro de

crise fiscal¹⁸. Assim, o fim do acesso ao financiamento externo e o aumento do custo do crédito interno dificultaram a adoção de mecanismos sustentáveis de rolagem da dívida pública nos entes federados. Como alternativa às restrições existentes, os entes subnacionais, principalmente os estaduais, lançaram mão do financiamento e rolagem de dívidas através dos bancos estaduais, criando nessas instituições estruturas de ativos e passivos insustentáveis no tempo¹⁹.

Esse quadro decorrente da crise do início da década de 80 perdurou até a implantação do Plano Real, em 1994. Durante esse período, o combate ao processo inflacionário e a busca do equilíbrio nas contas externas dificultaram a regularização das linhas de crédito externas e internas, tanto em termos de fluxo e custo.

Nesse contexto de crise financeira internacional, de dificuldades crescentes de financiamento do estoque das dívidas dos entes subnacionais e de retomada de políticas de forte controle fiscal é que se insere a discussão sobre o desmonte²⁰ do modelo brasileiro de permissividade ao endividamento.

A mudança amparada pela égide de um novo arcabouço teórico

Além da mudança no quadro financeiro global, o quadro de estagnação econômica mundial, a crise do *Welfare State* nos países centrais e a própria crise do keynesianismo como instrumento de política econômica dos Estados Nacionais convergiam de forma a propiciar, no plano teórico e empírico, mudanças profundas no capitalismo²¹.

O processo de reestruturação do capitalismo nos países centrais e do arcabouço da teoria econômica dominante consubstanciou-se em novas diretrizes ao setor público e a conduta da política fiscal, principalmente, na ênfase sobre o controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais. Nessa linha, merecem destaque as noções de restrição orçamentária forte (*Hard*

¹⁸ Ver LOUREIRO, ABRUCIO (2004, p. 54).

¹⁹ Ver LOPREATO (2002).

²⁰ Para obtenção de detalhes das tentativas de ordenamento fiscal, entre o final da década de 60 até o implantação do Plano Real, ver Lopreato (2000).

²¹ Ver AFFONSO (2003) e VARGAS (2006).

Budget Constraint - HBC) e de restrição orçamentária fraca (*Soft Budget Constraint* - SBC)²², que se disseminaram desde fins dos anos 80 como um instrumental importante no *mainstream* para o trato de restrições fiscais e financeiras subnacionais. Com efeito, o seu uso tem justificado um conjunto de reformas propostas para esse âmbito em países periféricos endividados, reformas essas defendidas pelas agências internacionais - em particular o Banco Mundial - e que visam redesenhar institucionalidades capazes de promover restrições orçamentárias mais rígidas à atuação governamental e subnacional (Vargas, 2006, p. 57).

Resumidamente, essas reformas materializavam-se por meio da proposição da redução do tamanho da Administração Pública, da redução do tamanho do setor público e do isolamento do Estado das pressões do setor privado. (AFFONSO, 2003, p. 39).

Dessa forma, consolidava-se no exterior, e posteriormente no Brasil (impulsionados por agências internacionais como FMI e Banco Mundial), um processo de maior ênfase ao controle fiscal, afastando gradativamente da política fiscal seu papel de financiamento do desenvolvimento econômico. Esse processo ganharia força na década de 90 e daria suporte teórico ao processo de alteração do quadro institucional brasileiro referente à política fiscal e financeira dos Estados e Municípios.

O processo de desmonte

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.

Como já enfatizado, o primeiro estágio de reorganização do arcabouço institucional relacionado às finanças públicas possui como marco a Constituição de 1988. Nela estabeleceu-se

²² O SBC retrataria a situação na qual o Principal não tem habilidade em se comprometer a não conceder crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de *default*. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits, podendo levar, posteriormente, às situações de renegociações de dívida (*bail outs*). Por contraposição, no outro extremo, teríamos o HBC, situação na qual o comportamento dos agentes é a manutenção do compromisso dinâmico previamente assumido (KORNAI et al., 2004 apud VARGAS, 2006).

um arcabouço de maior organização no tocante à política fiscal, mas sem o objetivo de alterar as relações federativas, ou de controlar a política fiscal dos entes subnacionais. Nesse sentido, merecem destaque a unificação dos orçamentos, a proibição de realização de despesa sem prévia autorização legislativa e o aumento da participação do poder legislativo no processo de orçamentário, de execução, acompanhamento e controle do gasto público.

Na década de 90, esse processo de organização da política fiscal e financeira dá lugar ao processo de implantação de efetivo controle e subordinação dos entes subnacionais à União. Desse modo, não se trata mais de criar as condições mínimas de organização fiscal e financeira, mas, sim, de subordinar a política fiscal e financeira dos demais entes às decisões da União, alterando profundamente as relações de forças estabelecidas na Constituição de 88.

Com efeito, o êxito do Plano Real no combate à inflação consolidou as bases para as reformas institucionais de maior controle sobre os entes subnacionais²³. Se, por um lado, a visão Liberal de Estado suportava o programa político, por outro, os próprios custos da implantação do programa de estabilização monetária demandavam que a variável de ajuste fosse as contas públicas, de forma a acomodar os custos da política cambial e monetária (LOPREATO, 2002).

Dessa forma, da tentativa, na Constituição de 88, de organização da política fiscal e financeira dos estados e municípios, passou-se à criação de condições, com o Plano Real, para a efetiva subordinação e controle financeiro dos entes subnacionais. Processo esse que ocorreria gradualmente dentro de um contexto de restrições políticas que inviabilizavam uma guinada severa. Não obstante, o próprio desmonte estava amplamente ancorado numa nova visão de Estado - em consolidação em âmbito global e nacional - que se chocava diretamente com o modelo fiscal e federativo de ampla liberdade aos entes subnacionais.

Para o foco desse trabalho, procurar-se-á mostrar como as reformas postas em prática após o Plano Real restringiram o modelo fiscal então vigente e como esse processo agravou e trouxe à tona desequilíbrios até então omitidos ou, ao menos, administrados.

²³ No final da década de 80, Fonseca (1989) falava do descompasso do Brasil com relação à visão liberal de Estado, então hegemônica em âmbito mundial. Evidenciava, em particular, a falta de espaço das idéias liberais, buscando saídas para a sua adoção no país. Nos anos 90, de maneira distinta, o liberalismo passou a ocupar a agenda do governo brasileiro e, gradualmente, galgou crescentes espaços, tanto na esfera do Executivo Federal, de suas burocracias quanto na academia. Mas é no governo FHC que ganhou força e consolidou a sua hegemonia, ensejando esse processo na forma de mudanças políticas e institucionais lançadas na esteira do Plano Real (Vargas, 2006, p. 137)

Alterações Institucionais do Plano-Real até a renegociação de Dívidas com os Municípios

Embora as medidas anteriores ao Plano Real tenham tido alguma relevância para ordenação fiscal dos entes subnacionais, elas estavam voltadas à tentativa de organização da política fiscal e financeira e ainda tinham como base teórica o modelo de Estado promotor do desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, estavam mais relacionadas a ajustes pontuais do que à consequência de uma nova postura teórica sobre o papel da política fiscal e, particularmente, em relação ao Estado.

O quadro alterou-se completamente a partir do Plano Real. Por um lado, a redução abrupta da inflação trouxe à tona os desequilíbrios fiscais existentes. Por outro, a própria visão de Estado presente na equipe de governo demandou um conjunto amplo de alterações institucionais com o intuito de alterar a relação de forças entre os entes federativos e centralizar na União o poder de condução da política fiscal.

As tentativas de controle e subordinação fiscal envolviam desde as questões relacionadas aos limites e condições para o endividamento, até a imposição de limites para gastos, como de pessoal e, indiretamente, imposição de metas financeiras e fiscais aos entes subnacionais.

Nesse contexto, vale destacar a aprovação da Lei Complementar 82, conhecida como Lei Camata I, em março de 1995. Nesse normativo foi feito um esforço de restringir a expansão de gastos com pessoal, uma vez que se estabelecia que os gastos com pessoal não poderiam exceder a 60% da Receita Corrente Líquida, no caso dos Estados e Municípios. Embora já houvesse a previsão de fixação de limites de despesas de pessoal na Constituição Federal e mesmo a existência de um limite provisório²⁴, a Lei Camata I inovou ao fixar limites mais severos do que os então vigentes e estabeleceu pela primeira vez a regra de ajuste em caso de descumprimento dos limites, vedando reajustes ou adequações de remuneração até que a situação se regularizasse. Ainda em 1995, foi aprovada a Resolução do Senado 69. Na verdade, essa

²⁴ Na Constituição de 1998, artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), já se previa que os entes federados não poderiam despender com pessoal mais do que 65% de suas respectivas receitas correntes.

norma substituiu a Resolução 11, de janeiro de 1994, mas com maior rigor sobre os limites para o saldo devedor das operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO²⁵.

Essas medidas, embora já revelassem a tentativa de impor maior controle sobre os entes subnacionais, ainda possuíam escopo limitado e deficiência na capacidade de forçar a aplicabilidade dos limites. Entretanto, o quadro mudou radicalmente com a aprovação, pelo Senado, da Resolução 78, de julho de 1998, ao impor novos limites e requisitos aos estados e municípios para efetivação de novas operações de crédito e garantias. Além dessas novidades, outros controles e limites foram simplesmente reproduzidos de resoluções anteriores para criar uma espécie de consolidação normativa das medidas de controle fiscal. Mas a principal medida estabelecida foi 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.

Assim, o novo normativo reproduziu a regra, até então vigente pela Resolução 69, de 1995, que limitava as operações de crédito, em um exercício, ao montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual²⁶. Outra limitação incorporada da Resolução 69 diz respeito aos montantes globais das operações de crédito. Enquanto na Resolução até então vigente o limite global era de 27% da Receita Líquida Real anual, no novo normativo o limite passou a ser de 18%²⁷. De forma semelhante aos limites globais de operações de crédito, o limite para dispêndio com encargos decorrentes das operações de créditos foi incorporado da Resolução 69 e restringido no novo normativo, ao alterar-se o teto de comprometimento do orçamento com tais despesas de 16% para 13%.

Apesar de incorporar regras dos normativos existentes e, a partir deles, restringir o espaço fiscal dos entes subnacionais, a Resolução 78 também introduziu novas regras, como a de

²⁵ Duas alterações importantes foram introduzidas em relação às operações de ARO. A primeira foi alterar a base para cálculo dos limites estabelecidos para o saldo devedor total das operações, que passou da Receita Líquida Estimada (conceito facilmente manipulável) para Receita Líquida Real (conceito mais restrito e menos sujeito a distorções ou manipulações). A segunda mudança foi a redução do limite de endividamento para essas operações, que antes era de 15% da Receita Líquida Estimada e passou a ser de 12% da Receita Líquida Real, o que na teoria significava redução dos limites para essas operações.

²⁶ Embora a regra tenha sido apenas reproduzida da Resolução 69/95, o novo normativo estabeleceu também regras mais restritas para a classificação de algumas Despesas como sendo de Capital. Isso acabou por restringir, mesmo que marginalmente, o montante potencial de operações de crédito para um dado ente subnacional.

²⁷ Em 1996 foi de 13%, passando para 15% em 1997 e atingiu 19% em 1998.

limites de endividamento sobre a Receita Líquida Real. Assim, foi introduzido o limite de endividamento total dos entes subnacionais: no máximo duas vezes a Receita Líquida Real anual, sendo que os entes deveriam se ajustar à taxa de no mínimo um décimo por ano, para que dez anos depois fosse atingido o patamar ideal de endividamento - no máximo 100% da Receita Líquida Real do exercício. As operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO - também foram alvo de restrições. Novamente, além de incorporar as restrições estabelecidas em outros normativos, a Resolução 78 restringiu as operações ao reduzir o limite do saldo devedor dessas operações de 12% para 8% da Receita Líquida Real. Finalmente, o normativo definiu 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 Nacional²⁸.

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 legal²⁹. A mudança transformou o controle que antes era político, a cargo do Senado, para um controle estritamente técnico, a cargo do Banco Central.

Com esse leque de medidas e de aperto das restrições existentes, além da transferência de parcela importante do poder decisório do Senado para o Banco Central, foi dado um grande sinal de comprometimento com a disciplina fiscal em todos os níveis de governo. Além disso, com a fixação de limites e regras mais rígidas, além do fechamento das brechas que permitiram

²⁸ Os entes que pleiteassem novas autorizações para operações deveriam comprovar o cumprimento de diversos requisitos, entre eles o de gerar superávits primários e estarem adimplentes com as instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional.

²⁹ Artigo de Mendes na Folha de São aborda com pertinência esses aspectos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi21089814.htm>

durante anos o refinanciamento de dívidas de entes que não cumpriam os limites estabelecidos pelas normas vigentes, a situação dos entes subnacionais com quadros de endividamento relevantes passaram a sofrer incontornáveis restrições para a continuidade do processo de financiamento do estoque de dívidas.

O Acordo de Renegociação de Dívidas com os Municípios

O novo quadro de regras e mecanismos de aplicabilidade (controle técnico pelo Banco Central) foi particularmente perverso para os Municípios, uma vez que os Estados, em função do acordo de renegociação dívidas ocorridos em 1997, já estavam minimamente preparados para os impactos das medidas. Os Municípios, entretanto, que já enfrentavam precária situação financeira, viram o quadro agravar-se e crescer a inadimplência. 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 Municípios³⁰. Estabelecia que as dívidas renegociadas 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

³⁰ 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 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.

mínimo 10% do saldo devedor³¹. 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 vigor³². 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 idéia 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 acordo de renegociação, assim como feito com os Estados dois anos antes, buscava atingir dois objetivos. De um lado, o acordo era de fato um reconhecimento da União de que os limites e condições impostos para o financiamento das dívidas não poderiam ser suportados de forma imediata pelos Estados e Municípios e, por isso, buscava-se criar condições para a solvência financeira dos entes subnacionais. De outro, e particularmente importante, o estrangulamento financeiro de Estados e Municípios, imposto pelo próprio Governo Federal com a imposição de limites e condições restritivas para o financiamento das dívidas, colocou a União em posição privilegiada na negociação do acordo. Essa configuração de forças permitiu que o Governo Federal atingisse também o objetivo de controlar a política fiscal e financeira dos Estados e Municípios. Assim, em posição fragilizada diante da eminência da insolvência financeira, Estados e Municípios aceitaram diversas condições no acordo de renegociação, que na prática subordinou a política fiscal e financeira à política federal.

³¹ 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.

³² 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.

Os 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 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.

Alterações Institucionais após a renegociação de Dívidas com os Municípios

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.

O novo normativo baseou-se nos princípios de transparência defendido pelo Fundo Monetário Internacional, no de gerenciamento de riscos e controle da dívida pública do modelo implantado na Nova Zelândia, no de compensações e metas da experiência americana e, finalmente, no de controle financeiro por meio de metas e punições da experiência da Comunidade Econômica Européia (NASCIMENTO, DEBUS, 2002, p. 5-6).

O objetivo principal do normativo é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, entendendo por “responsabilidade na gestão fiscal” a transparência nas ações de planejamento e execução, além do gerenciamento de riscos fiscais e, principalmente, o equilíbrio fiscal através do equilíbrio nas contas primárias³³. A norma

³³ Op. Cit.

incorpora e potencializa a importância do conceito de Receita Corrente Líquida, além de integrar e aperfeiçoar³⁴ os mecanismos de planejamento e execução orçamentária baseados no PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Além disso, o normativo dificulta a renúncia de receitas e a geração de novas despesas de caráter continuado. Também estabelece limites para despesa de pessoal e diretrizes para a recondução aos limites, se for o caso.³⁵ Importante destacar ainda a limitação no tocante aos restos a pagar no último ano do mandato eletivo do chefe do executivo. Pela nova regra, somente poderão ser deixados restos a pagar para o exercício seguinte se houver suficiente disponibilidades de caixa para cobertura dessas obrigações. Finalmente, estabeleceu limitações ao estoque da Dívida Pública e às operações de crédito, inclusive ARO, além de estabelecer que em 90 dias da publicação da lei o executivo federal deveria encaminhar ao Senado Federal proposta para definição de limites ao endividamento dos entes subnacionais, além do próprio executivo federal.

Essa última diretriz seria cumprida e resultaria nas Resoluções do Senado 40 e 43, em 2001. Na Resolução 40 definiu-se que a Dívida Consolidada Líquida³⁶ não poderia ultrapassar

³⁴ Cria o Anexo de Metas e Riscos Fiscais na LDO, cria a obrigatoriedade de compatibilização da LOA ao anexo de metas fiscais da LDO, além de estabelecer a reserva de contingência na LOA e a obrigatoriedade de programação financeira a partir da LOA.

³⁵ “Art. 23. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. Art. 24. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos § 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.; § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária; § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. § 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20”.

³⁶ Considera-se Dívida Consolidada Líquida a Dívida Pública Consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Sendo que a Dívida Pública Consolidada representa montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento (Art. 1º da Resolução 40/01 do Senado Federal).

duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) no caso dos Estados e Distrito Federal, e de 1,2 vezes no caso dos Municípios. Também estabeleceu regras e prazos para adequação aos limites impostos aos entes subnacionais. A partir de então, enquanto persistir o descumprimento dos níveis de endividamento máximo, os entes estão proibidos de realizarem novas operações de crédito.

Embora a Resolução fixe regras rígidas para os entes subnacionais, ainda assim são limites mais flexíveis do que os estabelecidos nos contratos de refinanciamento com os Municípios. Isso porque, para os Municípios que celebraram acordos de renegociação de dívidas, a União impôs cláusula contratual pela qual esses entes se obrigam a não realizar novas operações de crédito enquanto a dívida consolidada estiver acima da Receita Líquida Real (RLR). Como na Resolução 40, o limite estabelecido para os Municípios é de 120% da RLR, nota-se a rigidez e severidade estabelecidas nos contratos de refinanciamentos celebrados no final da década.

Já a Resolução 43 disciplinou novas operações de crédito, além de definir novos limites para essas operações. Assim, estabeleceu que o montante de operações de crédito de um exercício estava limitado a, no máximo, 16% da RCL. Além disso, instruiu que o limite máximo de comprometimento com encargos da dívida não poderá ultrapassar 11,5% da RCL. Por fim, também estabeleceu limites para garantias e regras para emissão de títulos e operações de ARO.

Juntamente ao limite para o nível geral de endividamento em relação às receitas, o estabelecimento de limite para gastos com encargos da dívida como requisito para novas operações de crédito também serviu como grande entrave a novos contratos. Isso porque num país com níveis elevados de taxas de juros, o limite de 11,5% de comprometimento máximo com encargos pode ser atingido mesmo que o nível de endividamento esteja abaixo de duas vezes o valor das receitas, no caso dos Estados, ou mesmo abaixo de 1,2 vezes esse valor, no caso dos Municípios. Por exemplo, com nível de endividamento igual às receitas, bastava que os encargos nominais sobre essa dívida fossem de pelo menos 11,5% para que o ente não pudesse realizar novas operações de crédito. Isso ganha ainda mais relevância ao se notar que, em 2001, a taxa SELIC esteve sempre acima de 15% ao ano. Ou seja, a não ser via linhas de financiamento externas ou crédito subsidiado pela União, seria possível ocorrer dos entes subnacionais terem

níveis de endividamento próximo de duas vezes as receitas e ainda assim conseguirem ter encargos anuais inferiores à 11,5% de suas receitas.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções 40 e 43 do Senado Federal consolidou o arcabouço institucional voltado ao maior controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais, o que somado aos contratos de refinanciamento celebrados com os Estados e Municípios, praticamente eliminou a capacidade desses entes financiarem suas políticas de desenvolvimento local.

Impacto das alterações Institucionais sobre São Paulo

As alterações institucionais relacionadas às políticas fiscais e financeiras dos entes subnacionais tiveram impactos significativos sobre o Município de São Paulo. Do ponto de vista fiscal e financeiro, as alterações nas possibilidades e condições de financiamento dos passivos, juntamente ao quadro econômico desfavorável, criaram desafios intransponíveis para a Gestão Municipal. Devido a esses impactos e sua importância para compreensão da evolução das finanças da Prefeitura, faz-se necessário avaliar com maiores detalhes os impactos das alterações do plano institucional sobre o Município de São Paulo.

As medidas anteriores à Resolução 78 do Senado tiveram grande importância em termos de reestruturação do quadro institucional, mas tinham aplicabilidade reduzida e, portanto, efeitos reduzidos. Ou seja, não havia mecanismos eficientes para obrigar os Estados e Municípios a sujeitarem-se ao controle imposto pelo Governo Central e nem mecanismos que garantissem a aplicação das penalidades, quando fosse o caso. Nessa linha, a Lei Camata I e a Resolução 69, por exemplo, não tiveram, na prática, implicações significativas sobre a Gestão Fiscal do Município de São Paulo. A primeira não teria impactos de qualquer forma, já que pelos critérios definidos o percentual de gastos com pessoal estava abaixo de 40% da Receita Corrente Líquida³⁷. Mas, mesmo que o quadro fosse diferente, sua capacidade de controlar e punir era muito limitada.

³⁷ Na verdade o percentual era de aproximadamente 36%, decorrentes de R\$ 1.583,67 milhões de despesa de pessoal e R\$ 4.372,32 milhões de Receita Corrente Líquida, da qual deveriam ser deduzidos R\$ 20,41 milhões de transferência do FPM.

O quadro alterou-se com a Resolução 78. Ao criar mecanismos de aplicação e punição eficientes (controle no âmbito administrativo e não político), a capacidade do Município de contornar as amarras foi reduzida a praticamente zero. Assim, 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. Pode-se resumir a situação do Município de São Paulo em relação aos limites e requisitos impostos pela Resolução 78 verificando-se o cumprimento, ou não, desses quesitos:

Quadro I – Cumprimento dos requisitos e limites impostos pela resolução 78/98 – Município de São Paulo

Limites e Condições	Situação do Município	Resultado
As Operações de Crédito não podem ser maiores que as Despesas de Capital fixadas na Lei Orçamentária Anual	De 1995 a 1998 as Receitas de Operações de Crédito foram menores do que as Despesas e Capital	Atende
Operações de Crédito no exercício não podem superar 18% da Receita Líquida Real anual.	Relação era de 25% em 1998	Não Atende
O dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito não poderá exceder 13% da Receita Líquida Real	Em 1998 relação alcançou 30%	Não Atende
O saldo total da dívida não poderá superar valor equivalente ao dobro da Receita Líquida Real anual	Em 1998 relação alcançou 1,56	Atende
O Banco Central do Brasil não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito de tomador que apresente resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que estejam inadimplentes junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.	Até 1998 os resultados primários eram negativos. Em 1998 foi positivo.	Atende
O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, 8% (oito por cento) da Receita Líquida Real	A relação era menor do que 5%	Atende

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Resolução do Senado 78/98 e Balanços Oficiais da Prefeitura de São Paulo

Com o novo normativo, o não atendimento de ao menos um dos itens descritos já caracterizava o descumprimento dos requisitos mínimos e o Banco Central estava proibido de encaminhar o pleito ao Senado Federal. Ainda assim, o Município não cumpria alguns dos requisitos mínimos e, por isso, estava impedido de obter autorização para realização de novas

operações de crédito. Desse modo, impossibilitada de refinanciar as dívidas que estavam vencendo, a Prefeitura atingiu rapidamente situação de insolvência, o que pode ser comprovado tanto pelos balanços oficiais divulgados pelo Município como pelo noticiário da época³⁸.

Dentro desse arcabouço a Prefeitura de São Paulo assinou, em maio de 2000, o contrato de refinanciamento de dívidas junto à União, que a partir de então assumiu R\$10.505.801.200,23 em dívidas do município, que, por sua vez, comprometeu-se a pagar a dívida em 360 prestações e ainda condicionou a vigência da taxa de juros de seis por cento ao ano à amortização de ao menos 20% do saldo devedor até novembro de 2002³⁹. O Município aceitou limitações importantes sobre sua capacidade fiscal, ao ser proibido contratualmente de emitir novos títulos até a integral liquidação do débito renegociada e de contrair novas dívidas enquanto a dívida financeira total fosse superior a RLR anual. Por um lado, a celebração do acordo permitiu reverter o quadro de insolvência que já se manifestava claramente diante da impossibilidade de pagar-se credores, fornecedores e até mesmo a folha de pagamento de servidores públicos. Por outro, as cláusulas assumidas mostrar-se-iam extramente danosas para a solvência fiscal de longo prazo (assunto do capítulo 2).

1.2.2. Impacto nas relações inter e intragovernamentais: federalismo, centralização de receitas, descentralização das atribuições e articulação entre administração direta e indireta.

As reformas da década de 90 alteraram profundamente as relações de forças entre União, Estados e Municípios, o que acirrou ainda mais os conflitos federativos. Tais disputas, que antes estavam circunscritos à esfera vertical (União *versus* Estados e Municípios), passaram com intensidade ao plano horizontal (conflitos entre Estados e entre Municípios). Assim, esses conflitos, no caso Municipal, materializaram-se com maior ênfase na esfera tributária – guerra fiscal –, embora tenham, em menor medida, se difundido por outras áreas.

³⁸ Artigo com o título “Prefeitura de SP está “quebrada””, de Buarim Jr e Rodrigues, na Folha de São Paulo, evidenciou com clareza o quadro de insolvência existente e que resultaria num novo acordo de renegociação de dívidas. Disponível em : <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27019915.htm>

³⁹ Caso esse compromisso não fosse cumprido, a taxa de juros passaria a ser de 9% ao ano, com efeitos retroativos ao início do contrato.

Devido ao baixo dinamismo econômico da década, os Estados e Municípios passaram a adotar estratégias agressivas de atração de investimentos privados com o intuito de contornarem o baixo crescimento econômico vivenciado no plano nacional. Dentro desse contexto, as disputas entre Estados para atração de investimentos estrangeiros - plantas produtivas de grandes empresas multinacionais, notadamente no setor automobilístico - fomentaram, no plano municipal, a disputa entre Municípios de um mesmo Estado da Federação. Assim, após, ou mesmo paralelamente, à concorrência para definição do Estado receptor dos investimentos (o que geralmente envolvia a concessão de elevados subsídios tributários relacionados ao ICMS), os Municípios disputavam tais investimentos por meio da oferta de concessões variadas, geralmente via isenções sobre o Imposto Territorial (IPTU), além de redução de alíquotas e base de cálculo do Imposto sobre Serviços (ISS) e Taxas Municipais. Essa estratégia, embora pudesse render resultados locais, geravam, no conjunto, perdas substanciais de receitas públicas aos Municípios.

Outra fonte de disputas entre os Municípios, principalmente entre os que compõem as regiões metropolitanas, diziam respeito às empresas prestadoras de serviços. Como essas empresas são tributadas por meio do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal, a atração dessas empresas para os territórios municipais motivou as mais variadas estratégias de estímulos. Esses estímulos incluíam desde a isenção de IPTU, de taxas e até mesmo a redução de alíquotas e de base de cálculo do próprio ISS:

Escudados em tal regra, Municípios situados no entorno das grandes cidades passaram a reduzir drasticamente as suas alíquotas de ISS, com o fito de atrair para o seu território os prestadores que atuavam nestas últimas. O benefício para os prestadores era claro: continuariam a prestar os seus serviços nas metrópoles, mas agora pagando ISS muito menor para o Município de sua nova sede. O ganho para os Municípios que aderiram ao movimento consistia, além da pequena receita gerada pelo ISS dos novos contribuintes, na dinamização de sua economia em razão da instalação dessas mesmas empresas (geração de empregos diretos e indiretos, etc.). Santiago (2010, 5).

Adicionalmente, a existência de diferentes estímulos existentes entre Municípios com relativa proximidade geográfica permitiu às empresas estabelecerem escritórios em locais diversos e recolherem o tributo ao Município com a menor carga tributária, mesmo que de fato os serviços prestados foram realizados em outro⁴⁰. Esse comportamento estimulou ainda mais a

⁴⁰ Por tratar-se de bens intangíveis a comprovação da localização geográfica onde ocorreu a produção não é tarefa trivial. Com a difusão e intensificação das Tecnologias de Informações, esse aspecto ganha contornos ainda mais complexos.

guerra em torno das alíquotas e bases de cálculos dos tributos, gerando efeitos consideráveis sobre as receitas públicas.

Dessa forma, a intensificação da guerra fiscal entre os Municípios estava ancorada nas limitações e desafios impostos pelo baixo crescimento econômico nacional da década. Premidos pela necessidade de gerar receitas para suportar as demandas sociais e sem acesso às fontes de financiamento então existentes, a saída encontrada pelas prefeituras foi o acirramento das disputas no plano micro-regional, no intuito de encontrar soluções para os problemas locais.

Se, por um lado os Municípios enfrentavam forte concorrência horizontal pela partilha dos recursos tributários disponíveis, por outro, no plano vertical a União buscava formas de atenuar o processo de descentralização tributária em curso. Assim, embora a Constituição de 1988 tenha propiciado maior descentralização e autonomia aos entes subnacionais, no decorrer da década de 90 o Governo Federal utilizou-se de mecanismos infraconstitucionais para minimizar o processo de descentralização das receitas públicas. Por meio de aumento de alíquotas e redefinição da base de cálculo das contribuições (não sujeitas à partilha com Estados e Municípios), além de isenções e reduções de alíquotas sobre tributos que sofrem partilha (Imposto sobre a Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados), a União buscou reduzir o ímpeto do processo de descentralização estabelecido pela Carta Maior:

...é digno de nota o aumento significativo promovido pela união das receitas não partilhadas com os governos subnacionais. Também no sentido de ampliar sua autonomia, a União procura se desvencilhar das vinculações impostas pela Constituição de 1988, mediante implementação do “Fundo Social de Emergência” – mais tarde “Fundo de Estabilização Fiscal”. A reação do governo federal às suas perdas fiscais na Constituição de 1988 contribuiu para elevar a carga tributária de cerca de 25% do PIB, para algo em torno de 30% do PIB [em 1997]. AFFONSO (2000, 139)

Nesse processo de atenuação dos impactos da descentralização tributária definido na Constituição, durante a década de 90, a União repassou atribuições aos Estados e Municípios, sem ajustes proporcionais no tocante à partilha de recursos para suportar os novos encargos. Como a descentralização do gasto não foi institucionalizada, ocorreu em alguns casos o simples abandono de políticas, através de um procedimento gradual de cortes orçamentários, ano a ano. As áreas de Habitação, Saneamento, Desenvolvimento Urbano e Reforma Agrária são exemplos desse procedimento.

O caso da Habitação é emblemático. Durante o regime militar ocorreu ampla estruturação do Sistema Financeiro de Habitação, incluindo a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) e a instituição de fontes de financiamento, como a utilização de parcela do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e da poupança voluntária gerada pelo SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Na década de 80, em função da crise econômica, do processo inflacionário e, conseqüentemente, da redução do nível de empregos e salários, a política então vigente entrou em crise devido ao crescente descompasso entre o aumento das prestações dos mutuários e os aumentos salariais. Diante desse quadro, o BNH acabou extinto e algumas de suas atribuições passaram à CEF (Caixa Econômica Federal). Já a regulamentação do crédito habitacional ficou a cargo do CMN (Conselho Monetário Nacional), que passou a priorizar critérios financeiros e de minimização de riscos para concessão do crédito, o que reduziu ainda mais as políticas habitacionais voltadas às classes menos favorecidas. Nesse vácuo criado pela ausência de crédito federal à política habitacional e diante da demanda crescente decorrente da crise econômica, os estados e municípios foram obrigados a destinar parcelas crescentes do orçamento para suprir essa insuficiência na política habitacional.

Desse modo, a União conseguiu, de um lado, reduzir a intensidade da descentralização de receitas e, de outro, repassar encargos aos Estados e Municípios ou abandonar atribuições, obtendo na prática a atenuação do processo estabelecido pela Constituição vigente.

Finalmente, os ajustes institucionais da década reformularam as relações entre a Administração direta e indireta dos diferentes níveis de governo. No caso dos Estados, o financiamento via bancos estaduais foi proibido e os próprios bancos foram gradativamente repassados ao setor privado, assim como ocorreu a privatização das empresas estaduais. No caso dos Municípios, o financiamento via bancos estaduais também foi restringido e operações com a Administração indireta também foram limitadas, o que implicou entraves aos ajustes financeiros até então utilizados.

O caso do Município de São Paulo ilustra bem as dificuldades enfrentadas. No acordo de renegociação efetuado com a União, em maio de 2000, a dívida renegociada somava R\$ 11,3 bilhões (no final de 1999 era de R\$ 10,5 bilhões). Desse total, as dívidas com o Banco do Brasil somavam cerca de R\$ 7,5 bilhões, sendo R\$ 7,1 bilhões em títulos mobiliários municipais em

poder do banco e R\$ 0,4 bilhão em operações de antecipação de receitas orçamentárias⁴¹. Com o Banespa, havia débitos de cerca de R\$ 3,3 bilhões, também em títulos mobiliários municipais. Considerando que a dívida mobiliária renegociada com a União somou R\$ 11,2 bilhões, percebe-se que mais de 95% dessa dívida tinha como credores bancos públicos.

Além do exposto, vale destacar que o ente municipal também se utilizou do Sistema Financeiro de Habitação como fonte de captação de recursos para viabilizar investimentos municipais na área de habitação. Com a Caixa Econômica Federal, também em 2000, as dívidas oriundas desses contratos somavam R\$120,4 milhões. Já com o Banco do Brasil, essas dívidas somavam R\$41,5 bilhões. Dessa forma, nota-se que a principal fonte de captação de recursos, seja para rolagem de dívidas, ou mesmo para investimentos (captações do Sistema Financeiro de Habitação), era proveniente de bancos públicos. Com as restrições normativas e contratuais a novas operações com bancos públicos, as opções à disposição do município para alavancagem de recursos sofreram profundas restrições.

Esses rearranjos institucionais, o contexto de estagnação econômica vigente e quadro fiscal e financeiro resultante desse processo de mudança ocorrido na década de 90, acabariam por condicionar a política fiscal da década seguinte.

1.3. Considerações finais sobre a década de 90

O Município e a Prefeitura de São Paulo sofreram, durante a década de 90, 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 geravam outros negativos sobre a dinâmica econômica local, potencializando ainda mais as demandas por

⁴¹ Disponível em: http://deolhonascontas.prefeitura.sp.gov.br/pub/dividapublica/resumo_contrato.pdf

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 às 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.

Assim, no próximo capítulo serão expostas as implicações desse contrato de renegociação de dívidas sobre a gestão fiscal e financeira do município. Desde a obrigação de

geração de superávits primários, às restrições ao crédito ou mesmo ao crescimento do estoque de passivos sem contrapartida no ativo, procurar-se-á evidenciar como o acordo de renegociação de dívidas, condicionou, e atualmente condiciona, a política fiscal e financeira do Município.

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

As alterações implantadas pela resolução do Senado Federal 78/98 e, posteriormente, consolidadas pela LRF alteraram profundamente a gestão fiscal dos entes subnacionais. As restrições ao refinanciamento de dívidas elevaram substancialmente a necessidade de geração de superávits primários, como forma de obter recursos próprios para arcar com os compromissos financeiros existentes. Como já evidenciado no primeiro capítulo, o próprio arranjo normativo sufocou os entes subnacionais e provocou a necessidade de novo socorro financeiro aos estados e municípios.

Nesse aspecto, a renegociação de dívidas com os estados, entre 1997 e 1998, e com os municípios, entre 1999 e 2000, foram realizadas no intuito de impedir o colapso financeiro decorrente do novo arranjo normativo. Dessa forma, tendo em vista as restrições impostas pelo novo arcabouço normativo e a iminência do colapso financeiro de alguns entes, a União elaborou novo plano de socorro financeiro aos estados e municípios, no intuito tanto de evitar o colapso, como no de assegurar a geração de elevados superávits primário nos entes subnacionais, da forma requerida pelo governo central.

No caso do Município de São Paulo, o acordo propiciou a superação do quadro mais imediato de insolvência financeira, embora não tenha resolvido o problema fiscal e, principalmente, o financeiro. Isso porque, embora tenham sido refinanciadas as dívidas mobiliárias, as demais continuaram presentes e pressionando a administração financeira. Ou seja, apesar de encontrar alívio para a rolagem das dívidas do passivo permanente, o ente municipal ainda tinha que superar os descasamentos de curto prazo entre o fluxo financeiro e os compromissos com fornecedores e prestadores de serviços.

Esse conjunto de restrições no campo financeiro era complementado pelo contexto econômico desfavorável nos primeiros anos de vigência do acordo. Somadas a essas limitações, as elevadas taxas de juros do referido contrato e a inadequação do índice de atualização monetária do saldo devedor, tem-se a definição de um quadro de deterioração fiscal de longo prazo inevitável, a despeito dos esforços empreendidos pela gestão fiscal municipal.

Dessa forma, o capítulo trata do novo modelo de gestão fiscal imposto ao Município, com os condicionantes (baixo crescimento e processo de “descentralização centralizada”) e os elementos centrais desse processo (restrição ao crédito e obrigatoriedade de geração de superávits primários), além de discorrer sobre o acordo de renegociação de dívidas e suas implicações. Por fim, dentro desse quadro de restrições, analisar-se-á a busca por fontes alternativas de receitas como forma de contornar a restrição ao acesso de recursos de terceiros.

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.

Nesse sentido, o esforço fiscal requerido para a geração de superávits elevou-se abruptamente, uma vez que não mais se permitia o refinanciamento de passivos com recursos de terceiros. Os desembolsos tinham que ser suportados, exclusivamente, via economia direta de recursos orçamentários. Embora na teoria parecesse simples e, até mesmo, uma decorrência lógica que o ente público economizasse recursos para fazer frente aos compromissos financeiros, os desafios tornavam-se praticamente insuperáveis para um ente com grau de endividamento elevado e pressionado por demandas sociais e econômicas crescentes.

A imposição de priorizar a geração de economia de recursos para fazer frente ao pagamento do serviço da dívida, fez com que o investimento público passasse a ser resíduo da política fiscal, invertendo a lógica então vigente que priorizava o atendimento ao gasto público e tornava a gestão fiscal e financeira instrumento para viabilização dessas demandas. Assim, ao deixar de priorizar o atendimento às demandas por investimentos, por conta das imposições

advindas dos contratos de refinanciamentos, o setor público municipal perdeu a capacidade de atuar ativamente sobre os rumos da economia local.

Esse contexto de perda de autonomia ganha seus contornos estruturais quando relacionada ao arcabouço mais geral da política fiscal e do processo de “descentralização centralizada”, como definido por Prado (2007). Por um lado, o novo arranjo atendia às necessidades de redução da demanda do setor público, no intuito de frear o gasto público como condição para controlar o processo inflacionário. Por outro, a perda de autonomia fiscal não era decorrência indireta do mecanismo de ajuste, e sim, parte principal do novo modelo institucional em implantação, no qual se fortalecia o processo de descentralização do gasto e do esforço fiscal nacional, mas com centralização da gestão e da definição das metas e políticas.

Assim, em linhas gerais estava posto o novo modelo institucional sobre os Municípios: imposição de esforço fiscal significativo atrelado à transformação do gasto público em resíduo da política fiscal, tudo isso dentro de um processo mais geral de fortalecimento do governo federal frente aos estados e municípios. As decisões de atendimentos às demandas por gastos públicos passaram a ser condicionadas aos interesses mais gerais da política macroeconômica, afetando decisivamente o arranjo federativo existente e a capacidade do Município de elevar o volume de investimento.

O próprio acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no final de 1998, evidenciava que os contratos de refinanciamentos com os estados e, posteriormente com os Municípios, seriam peças chave no controle do gasto público e na geração dos resultados definidos pela política fiscal ⁴². Os relatórios de avaliação e os novos memorandos de política econômica colocavam o ajuste fiscal nos entes subnacionais como fundamental para o cumprimento das metas estabelecidas.

Segundo Dias (2004), o superávit primário de estados e municípios em 1999 somou 0,22% do PIB, enquanto em 2003 já alcançava 0,91%, ou seja, mais que quadruplicou em apenas quatro anos. Em contrapartida, o superávit da União passou de 2,33% para 2,56%, o que

⁴² “Espera-se que estados e municípios contribuam para o esforço de ajuste fiscal com uma mudança no seu resultado primário consolidado de um déficit estimado em 0,4 por cento do PIB em 1998 para um superávit de 0,4 por cento em 1999 elevando-o para 0,5 por cento do PIB em 2000 e 2001. A fim de contribuir para assegurar o alcance dessas metas o governo federal fará observar com firmeza os compromissos assumidos pelos estados no contexto do acordo de reestruturação da sua dívida com o governo federal.”, (Memorando de política econômica entre o Brasil e o FMI, em 13/11/1998).

evidencia que parcela majoritária do esforço fiscal adicional foi imputada aos estados e municípios. Nota-se que o esforço fiscal decorrente do novo arcabouço institucional deveu-se tanto ao propósito de saneamento das finanças dos entes subnacionais como ao atendimento das demandas mais imediatas que a política econômica requeria. Dessa forma, as mudanças institucionais e os próprios acordos de renegociação de dívidas estavam atrelados ao contexto mais geral de reforma do sistema federativo brasileiro.

Portanto, as conseqüências do processo de ajuste fiscal foram agravadas em função do concomitante processo de ajuste nas relações federativas. Esses ajustes foram no sentido de alteração da orientação em torno da partilha de recursos, como forma de cobrir a descentralização do gasto público, e da forma como essa partilha era realizada. Assim, merece destaque a imposição de mudanças no sentido de aumentar o controle sobre a parcela de transferências de recursos federais, permitindo com isso maior direcionamento dos gastos e, principalmente, maior controle sobre os gastos efetivos dos entes subnacionais. Nesse sentido, alterações importantes foram implementadas no tocante a forma de ajustamento da “brecha vertical⁴³” (*vertical gap*). Essa brecha pode ser corrigida tanto por meio de transferências devolutivas, redistributivas, condicionadas ou livres. No caso brasileiro e em especial durante a última década, ocorreu um processo de redução das transferências devolutivas e redistributivas, com aumento das condicionadas e livres, dentro de um arcabouço de descentralização do gasto público. A redução do peso das transferências devolutivas e redistributivas aumentou a dependência efetiva dos entes subnacionais e tornou a dependência financeira em dependência política, já que as transferências condicionadas e, principalmente, as livres, possuem baixa ou mesmo ausência de critérios de distribuição transparentes ou estáveis. Assim, o novo modelo de política fiscal imposto aos governos subnacionais consolidou-se ao criar instrumentos que permitiam imputar a eles o esforço fiscal demandado pela política macroeconômica, bem como alterar o arranjo federativo de forma a aumentar o poder do governo federal de intervir na política de gastos do Município.

O caso do Município de São Paulo é esclarecedor. Os desafios impostos pelo novo arranjo institucional obrigaram a gestão municipal a passar toda a década buscando, de todas as formas possíveis, condições mínimas de sustentabilidade financeira. O esforço realizado e a

⁴³ Segundo Prado (2007, p. 7) a brecha vertical refere-se: “à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN [governos subnacionais], medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que estes governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem depender de transferências federais.”.

substancial elevação dos superávits primários não foram suficientes, no entanto, para reverter a deterioração do quadro patrimonial.

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. Em relação às receitas, a primeira metade da 1ª década dos anos 2000 foi marcada por forte expansão na carga tributária individual, com aumento de alíquotas e atualização da base de cálculo de impostos (IPTU, por exemplo) e criação de novos tributos (Taxas de Resíduos Sólidos). Na segunda metade da década, a necessidade de gerar caixa impulsionou o aperfeiçoamento da máquina tributária, dessa vez com foco na eficiência tributária, reduzindo as brechas para evasão e elisão fiscal. No que se refere às despesas, os ajustes foram menos intensos, com ajustes mais significativos na área de pessoal e de investimentos, com redução bruta e relativa. No caso das despesas de pessoal, o processo de contínua redução relativa é inequívoco, enquanto no caso dos investimentos há maiores oscilações, corroborando a tese da transformação do investimento em resíduo da política fiscal.

Os ajustes no tocante às receitas e despesas eram decorrência natural e inevitável do arcabouço institucional que demandava forte ajuste fiscal. Ou seja, a geração de superávits primários para fazer frente aos compromissos financeiros tinha que ser, necessariamente, efetivada por meio de economia de recursos próprios.

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, a despeito do quadro de estagnação econômica nos primeiros anos do novo milênio. O novo modelo institucional direcionou a gestão fiscal do Município a buscar a geração de superávits primários no montante necessário à cobertura do serviço da dívida, independentemente das necessidades requeridas por um quadro de estagnação econômica ou das alterações no arranjo federativo. Enquanto a geração de superávits passou a ser o objetivo maior da política fiscal local, demandado pelas mudanças normativas e pelo acordo de renegociação de dívidas, o quadro de estagnação econômica e o processo de descentralização do

gasto, ao lado da fragilização das transferências financeiras, constituíram o quadro geral responsável por intensificar os efeitos deletérios do ajuste.

2.1.1. Os condicionantes do novo modelo de gestão fiscal no Município de São Paulo

O novo modelo de administração fiscal imposto aos entes subnacionais tinha como foco principal a obrigatoriedade de geração de robustos superávits primários, sem a possibilidade de caminhos alternativos. O contexto econômico geral e as alterações no arcabouço federativo intensificaram os efeitos das mudanças em curso, principalmente no caso do Município de São Paulo. Ou seja, o quadro econômico recessivo afetou o ajuste tanto pelo lado das receitas, dificultando a geração de caixa, quanto pelo lado das despesas, ampliando a pressão social por gastos correntes e investimentos. Já as alterações federativas imputaram aos municípios maiores encargos e atribuições, sem incremento de recursos de forma proporcional.

O profundo ajuste requerido pelas alterações institucionais, no curso de um quadro econômico recessivo e de perdas no arranjo institucional, intensificou de forma substancial o custo do processo em busca da geração de recursos próprios para a cobertura dos encargos da dívida e de investimentos. Assim, embora o quadro econômico e as alterações federativas não estivessem no cerne do novo arranjo implantado, certamente foram peças fundamentais para compreender a dramaticidade do ajuste e o custo social decorrente desse arranjo.

Limites impostos pelo baixo crescimento e, depois, efeito da retomada

O desempenho econômico de São Paulo aproximou-se da estagnação na década de 90. Esse desempenho insatisfatório afetou decisivamente as receitas municipais durante toda a década, como já evidenciado no capítulo I. Na década seguinte, o desempenho continuou irregular nos primeiros anos, retomando o vigor a partir de 2005 (Tabela IX).

Tabela IX – Evolução do PIB Município de São Paulo – 2000 a 2008- Valores em Reais (R\$)

Ano	PIB Nominal	PIB em preços constantes *	Variação do PIB **
2000	160.285,57	160.285,57	0,46%
2001	177.991,55	165.727,70	3,40%
2002	187.953,26	158.804,93	-4,18%
2003	209.555,13	155.722,71	-1,94%
2004	225.170,38	154.932,01	-0,51%
2005	261.455,92	167.816,09	8,32%
2006	282.892,45	171.135,89	1,98%
2007	319.994,63	182.795,91	6,81%
2008	357.116,68	188.367,27	3,05%

* Em preços de 2000

** Variação percentual em relação ao ano anterior - preços constantes

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Seade e IBGE

Cabe destacar o desempenho observado nos primeiros três anos de vigência do contrato de refinanciamento de dívidas. Em 2000, o PIB Municipal somou R\$160,28 bilhões, enquanto que em 2002 somou, em preços constantes de 2000, apenas R\$158,80 bilhões. Ou seja, a variação acumulada do PIB em dois anos foi negativa em 1,4% do PIB de 2000, o que deixa evidente as dificuldades enfrentadas. Além disso, os anos de 2003 e 2004 foram igualmente difíceis e recessivos, o que gerou resultados extremamente danosos para as finanças do Município, principalmente tendo em conta que o setor de serviços, base para a arrecadação do Imposto Municipal sobre essa atividade, também sofreu oscilações significativas nos primeiros anos da década (Tabela X).

Tabela X – Evolução do Valor Adicionado de Serviços do Município de São Paulo – 2000 a 2008 – Valores em Reais (R\$)

Ano	Valor Adicionado dos Serviços - Valores Correntes	Valor Adicionado dos Serviços - Preços constantes	Variação
2000	98.058,79	98.058,79	-0,75%
2001	111.872,42	104.164,27	6,23%
2002	118.510,66	100.131,69	-3,87%
2003	131.096,40	97.419,17	-2,71%
2004	135.785,61	93.429,42	-4,10%
2005	164.278,51	105.442,55	12,86%
2006	181.289,91	109.671,40	4,01%
2007	209.112,98	119.455,12	8,92%
2008	229.612,04	121.112,78	1,39%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Seade e IBGE

Os efeitos do período econômico recessivo são expressos em menor nível de receitas. Nesse aspecto, importante destacar que em 2002, ano do término do prazo para amortização extraordinária da dívida, com o benefício da manutenção da taxa de juros de 6% ao ano, a receita total da Prefeitura foi reduzida, em termos reais, em quase 2%. Ou seja, o desempenho econômico pífio dos primeiros anos da década tornou o quadro fiscal do Município ainda mais difícil, reduzindo os efeitos positivos advindos do acordo de renegociação de dívidas. As dificuldades no campo econômico influenciaram a (in)capacidade de gerar a poupança fiscal necessária para o pagamento da amortização extraordinária prevista no contrato e, conseqüentemente, a decisão de não pagar a parcela de amortização prevista no contrato, o que afetou a gestão financeira do erário municipal.

Além disso, o quadro econômico recessivo aumentou as pressões por gastos públicos para fazer frente às demandas sociais e econômicas. Logo, se por um lado o desempenho econômico recessivo prejudicou a geração de receitas, por outro, pressionou o município por gastos maiores, gerando um duplo efeito negativo sobre a geração de economia de recursos.

A partir de 2005, o desempenho econômico sofreu profunda alteração e os resultados tornaram-se extremamente satisfatórios. Entre 2005 e 2008 (última informação disponível para o PIB Municipal) o crescimento econômico local foi robusto, acumulando alta real de mais de 20%

sobre o PIB de 2004. Como será evidenciado no capítulo seguinte, o bom desempenho econômico da segunda metade da década impulsionou as receitas e permitiu a geração de robustos superávits primários, além de maior controle no tocante ao quadro financeiro de curto prazo.

Em resumo, o quadro econômico afetou negativamente o processo de ajuste justamente nos primeiros anos do novo arranjo fiscal imposto ao Município, intensificando as dificuldades decorrentes da obrigação de geração de superávits primários. No entanto, após a fase crítica dos primeiros anos, as economias nacional e local reagiram e passaram a apresentar resultados robustos e sustentados, o que colaborou decisivamente para o bom desempenho fiscal da segunda metade da década de 2000.

O processo de “descentralização centralizada” e os efeitos das disputas federativas

Como em qualquer regime federativo, parcela dos recursos arrecadados na esfera central é transferida para as esferas locais, visando sua aplicação em serviços públicos que são melhores gerenciados na esfera local. Como a maior parcela dos serviços públicos é executada e gerida no âmbito local e parcela majoritária das receitas tributárias, por razões variadas, é arrecadada pelo governo central, há um descasamento entre os serviços imputados aos governos locais e as receitas geradas, denominado de “brecha vertical”, que precisa ser suprido por transferências devolutivas, redistributivas, condicionadas ou livres.

A cobertura da “brecha vertical”, no caso brasileiro, tem ocorrido principalmente via transferências condicionadas, em detrimento das transferências devolutivas, e provocam grande perda de autonomia aos entes subnacionais, tornando-os apenas executores das políticas definidas no âmbito do governo central. Além disso, as transferências condicionadas não têm sido suficientes para cobertura dos encargos assumidos. Ou seja, a descentralização do gasto tem se caracterizado pelo repasse de atribuições aos municípios sem a correspondente e proporcional transferência de recursos. Ocorre o repasse da responsabilidade pela oferta dos serviços, mas sem o custeio integral das atribuições transferidas, de modo que o resíduo passa a ter que ser suportado por fontes próprias de recursos dos entes subnacionais.

Observa-se que o processo de descentralização do gasto, sem a contrapartida proporcional nas transferências, intensifica as dificuldades em gerar superávits primários e atender às demandas do novo modelo de gestão fiscal imposto aos municípios. Como se não

bastassem os desafios impostos pelo novo arcabouço normativo e a necessidade de gerar economia própria para suportar os encargos da dívida, o Município também é obrigado a equacionar a demanda por recursos próprios para a cobertura da insuficiência de transferência de recursos federais em relação às atribuições repassadas.

Essa conclusão é suportada por vastas evidências.

As transferências devolutivas para os municípios praticamente inexistem, com exceção feita à distribuição da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR⁴⁴. Como o volume de arrecadação do ITR é irrisório, sobretudo nos municípios urbanizados, cresce a dependência em relação às transferências redistributivas ou condicionadas. No caso do Município de São Paulo, as transferências devolutivas (ITR) são naturalmente desprezíveis (em 2010 os recursos provenientes dessas transferências somaram R\$ 689,42 mil ou 0,002% das receitas correntes do Município). Nas transferências redistributivas merece destaque o modelo de participação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Esse fundo, de natureza constitucional e extremamente relevante para o conjunto dos municípios, obriga o governo federal a destinar parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao FPM⁴⁵. No entanto, o FPM, assim como o FPE (Fundo de Participação dos Estados), passam por um processo de esvaziamento, em termos relativos, devido ao grande incremento na arrecadação de contribuições (COFINS e CSLL) e aumento dos incentivos fiscais com tributos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), justamente os que compõem a base de cálculo dos referidos fundos. Dessa forma, o crescimento expressivo da arrecadação federal não tem implicado aumento proporcional nos repasses aos municípios via FPM, além do fato de que para os municípios das capitais a relevância dessa receita é marginal.

Para o caso da capital de São Paulo, o caso do FPM é singular. As regras definidas para a distribuição do FPM tornam essas transferências redistributivas brutalmente inferiores ao que seria devido se as regras fossem devolutivas. Em 2010, por exemplo, o FPM transferiu cerca de R\$ 48 bilhões aos municípios, enquanto que a parcela que coube a capital de São Paulo foi R\$

⁴⁴ A cada município compete metade da arrecadação obtida nos seus limites territoriais ou o produto integral da arrecadação no caso de delegação do governo federal para a administração local do referido imposto.

⁴⁵ O fundo redistribui os recursos de acordo com a seguinte ordem: 10% aos municípios das capitais, 86,4% aos demais municípios e os 3,4% restantes de forma suplementar aos mais populosos. Pelo critério, nota-se a forte função redistributiva do FPM, uma vez que as capitais respondem por 34% do PIB nacional, enquanto ficam com somente 10% dos recursos do fundo.

131,38 milhões, a título de participação no FPM. Essa participação de 0,27% está significativamente distante da participação do Município na arrecadação dos tributos federais, que é de aproximadamente 16%, segundo Kimura et al. (2008). Ou seja, fossem os critérios de repasses devolutivos, o Município teria direito a quase R\$ 8 bilhões por ano. Embora a necessidade da redistribuição dos recursos no território nacional é imperiosa e consequência natural do regime federativo, as regras existentes para o FPM penalizam as capitais por terem alta concentração da renda bruta nacional, mas ignoram o fato de que são centros de alta densidade populacional, o que torna a renda média *per capita* até mesmo inferior a muitos municípios não capitais.

No caso do FPM, não se discute a necessidade de redistribuição de renda no território nacional, mas sim a capacidade do Município de obter recursos para fazer frentes às necessidades de gastos na Cidade. Se por um lado é imperiosa a necessidade de redistribuição de recursos no regime federativo brasileiro, também é fato que o Município de São Paulo precisa, de uma forma ou de outra, ter assegurado fonte de recursos suficiente para manutenção do processo de desenvolvimento local. Além disso, a Cidade de São Paulo possui características de uma Cidade-Estado (seria o segundo maior Estado do país), ou seja, possui porte econômico e demográfico que o coloca em destaque dentre os Estados existentes no território nacional. Por isso, tratá-la como mais um dos mais de 5 mil municípios certamente prejudica o debate e o correto equacionamento da “brecha vertical”. Em suma, o arranjo federativo brasileiro em algum momento precisa dar tratamento diferenciado às “Cidades-Estados” de fato existentes, notadamente no caso do Município de São Paulo.

Do exposto, observa-se que os números relativos às transferências devolutivas e redistributivas corroboram a interpretação de que a brecha vertical, principalmente para os municípios das capitais, tem sido suprida em parte por transferências livres, mas, sobretudo, via transferências condicionadas, sob as quais os municípios possuem pouca autonomia e baixa previsibilidade.

As transferências condicionadas para as áreas de educação e saúde merecem destaque. Na primeira, a expansão dos gastos na área de educação na última década, nos governos estaduais e municipais, não foi acompanhada de repasses federais em proporção compatível, sendo que somente a partir de 2009 existe movimento de recuperação e crescimento da participação dessas transferências líquidas no custeio total da função educação. Os repasses

estão relacionados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, o qual se configura como um fundo multigovernamental e de aplicação vinculado à educação⁴⁶. Embora seja, de fato, importante fonte de recursos, há que se fazer a ressalva de que há descentralização do gasto para estados e municípios, assim como ocorre na área da saúde, em proporção maior do que o incremento de receitas e essas receitas são basicamente oriundos de parcela das transferências devidas pela União. Ou seja, na prática há baixa participação da União com recursos livres para complementação do fundo e esses recursos são insuficientes para cobertura integral do custo dos serviços descentralizados.

A cidade de São Paulo não foge à regra dessas transferências. No caso da educação, o Município recebe transferências referentes principalmente do FUNDEB (antigo FUNDEF) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). De 2000 a 2010, há pouca mudança na participação relativa dos ingressos líquidos no suporte ao custo dos serviços públicos locais na área de educação, apesar das alterações introduzidas no FUNDEB visando ampliação dos recursos disponíveis⁴⁷. Dessa forma, apesar dos ingressos brutos terem aumentado como proporção das despesas da função educação, as deduções para o fundo também aumentaram, evidenciando que parcela importante do custo do incremento dos recursos do FUNDEB recaiu sobre os entes subnacionais. Isso pode ser percebido ao notar que no ano de 2002 as transferências líquidas tinham participação de 51% no produto das receitas de transferências para educação e em 2009 e 2010 essa participação foi de 48% (Tabela XI).

⁴⁶ O FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006. Assim, as principais alterações do FUNDEB em relação ao FUNDEF está na maior destinação de recursos e maior abrangência na aplicação de recursos, ao incluir a educação básica (ensino infantil).

⁴⁷ Como os recursos do FUNDEB são multigovernamentais, ou seja, possuem participação de receitas de todos os entes, principalmente dos estados, seguidos dos municípios e marginalmente da União, os repasses devem ser deduzidos das transferências ao fundo para obter-se a estimativa do real ingresso de recursos para fechamento da brecha vertical.

Tabela XI – Transferências de Recursos para Educação⁴⁸ - Município de São Paulo – 2000 a 2010

Ano	Receitas de Transferências Educação (A)	Deduções Receitas para Formação FUNDEF/FUNDEB (B)	Transferência Líquida de Recursos (C)	Despesas Função Educação (D)	(A)/(D)	(C)/(D)
2000	995,93	-	995,93	2.749,20	36,23%	36,23%
2001	1.051,81	-	1.051,81	3.121,33	33,70%	33,70%
2002	1.252,69	619,77	632,93	3.618,17	34,62%	17,49%
2003	1.138,54	598,70	539,84	3.595,83	31,66%	15,01%
2004	1.378,30	621,50	756,80	3.897,81	35,36%	19,42%
2005	1.499,70	626,43	873,27	4.279,88	35,04%	20,40%
2006	1.560,04	663,97	896,07	4.599,56	33,92%	19,48%
2007	1.792,86	900,18	892,68	5.408,77	33,15%	16,50%
2008	2.239,31	1.193,98	1.045,33	5.827,01	38,43%	17,94%
2009	2.680,83	1.393,85	1.286,99	5.936,84	45,16%	21,68%
2010	2.884,78	1.497,70	1.387,08	6.370,07	45,29%	21,77%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais do Município
Valores em preços de 2010

O caso da saúde é ainda mais emblemático. Os repasses federais a título de reembolso de serviços prestados pelo Município no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, embora tenham crescido ao longo dos últimos anos, estão muito aquém do incremento de gastos que o Município arcou no mesmo período. Assim, enquanto a participação dos gastos na saúde passou de 18 para 20% das receitas correntes, a participação das transferências federais do SUS passou de 37 para 20% das despesas incorridas, indicando que a ampliação dos serviços prestados na área da saúde tem sido suportada cada vez mais com recursos próprios do Município, ao passo a União gradativamente reduz sua participação nesses encargos (Tabela XII).

⁴⁸ Cabe ressaltar que para os anos de 2000 e 2001 não foram identificadas deduções para formação do FUNDEF, embora já houvesse previsão para tal. A princípio, a inexistência dessas deduções aparenta ser mais efeito de regras contábeis que provavelmente computavam somente os ingressos líquidos das transferências do FPM, ICMS, entre outros (parcela dessas transferências era devolvido para formação do FUNDEF) do que de fato ausência de repasses. Por isso, a comparação levada em consideração refere-se ao período de 2002 a 2010.

Tabela XII – Transferências de Recursos para Saúde - Município de São Paulo – 2000 a 2010

Ano	Receitas Correntes (A)	Receitas de Transferências SUS (B)	Despesas Função Saúde (C)	(C)/(A)	(B)/(C)
2004	17.286,31	1.164,06	3.142,69	18,18%	37,04%
2005	18.432,65	914,45	3.462,78	18,79%	26,41%
2006	20.847,27	1.070,91	3.709,71	17,79%	28,87%
2007	22.368,51	1.081,77	3.989,53	17,84%	27,12%
2008	24.277,78	1.025,67	4.732,39	19,49%	21,67%
2009	23.861,48	1.153,48	5.080,26	21,29%	22,71%
2010	26.086,47	1.065,93	5.346,84	20,50%	19,94%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais do Município - Valores em preços de 2010

Portanto, as informações apontam que, no caso do Município de São Paulo, o processo de descentralização do gasto não vem acompanhado de proporcional contrapartida financeira. Além dos repasses serem condicionados e limitadores da autonomia acerca da decisão sobre o gasto, esses repasses ainda são inferiores aos encargos transferidos. Especialmente no caso da saúde, há um processo gradual de diminuição da participação federal no suporte financeiro aos custos dos serviços e essa diferença acaba tendo que ser acomodada pelo Município, uma vez que não se pode diminuir a já insuficiente prestação de serviços na área da saúde.

Não se nega o incremento real nos repasses ao Município, seja na saúde ou educação, mas o problema reside no fato de que as necessidades de gasto público nessas áreas superam em muito o crescimento observado nas transferências. Sendo o poder local o mais suscetível às pressões sociais, o Município acaba sendo forçado a ampliar os serviços prestados mesmo sem, em termos proporcionais, a correspondente contrapartida financeira por parte da União. Assim, cria-se um arranjo de difícil solução: os repasses efetuados ao Município não são suficientes e muito menos proporcionais ao incremento de gastos nas áreas de saúde e educação, mas os municípios menores criticam a concentração de repasses à Cidade de São Paulo no bolo de transferências para os municípios. Dessa forma, reforça-se o argumento de que o arranjo federativo brasileiro, ao colocar a cidade de São Paulo como mais um município, cria distorções significativas e que não atende adequadamente a nenhum dos interesses envolvidos.

Finalmente, em relação às transferências voluntárias, merece destaque o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no qual se prevê substancial incremento de recursos para investimentos diretamente nos municípios e estados. No entanto, devido à flexibilidade e ausência de critérios transparentes de seleção e priorização, o programa pode ser usado como forte instrumento de barganha política. As evidências no caso do Município de São Paulo corroboram essa avaliação. Como não há critérios claros ou estáveis na seleção de projetos e, principalmente, para a liberação de recursos, o programa acaba tendo forte conotação política e o Município é relativamente penalizado, ao ter parcela diminuta dessas transferências em relação ao seu peso na economia nacional.

Recentemente foi anunciado e implantado o Programa “Minha Casa Minha Vida”, por meio do qual o governo federal daria amplos subsídios para colaborar com a redução do déficit habitacional. O governo federal, em alguma medida, buscou reconhecer e tentar minimizar os efeitos deletérios da substancial redução da participação federal em programas habitacionais, desde a extinção do BNH e demais políticas do setor na década de 80 e 90. No entanto, apesar de ser um programa que conta com substanciais recursos federais, para a capital de São Paulo não há grandes impactos, pois os limites para os valores das unidades habitacionais esbarram no alto custo da moradia na Capital e na escassez de terrenos, o que torna o programa completamente sem efeitos para a cidade.

Portanto, nota-se que além das dificuldades inerentes à obrigatoriedade de economizar recursos, o quadro econômico vivenciado até meados da década e o processo de descentralização do gasto intensificaram os desafios imposto ao Município. Ou seja, além das dificuldades decorrentes da imposição de um novo modelo de gestão fiscal aos municípios, o quadro econômico desfavorável nos primeiros anos da 1ª década dos anos 2000 e a implantação concomitante do processo de descentralização do gasto (sem proporcional contrapartida nas transferências de recursos), criaram conjuntura hostil para o ajuste fiscal demandado pelos novos normativos.

2.1.2. Os elementos centrais do novo modelo de gestão fiscal no Município de São Paulo

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. Entretanto, não são os elementos centrais do processo. Podem ser definidas como elementos centrais a necessidade de geração de superávits e a restrição de acesso ao crédito.

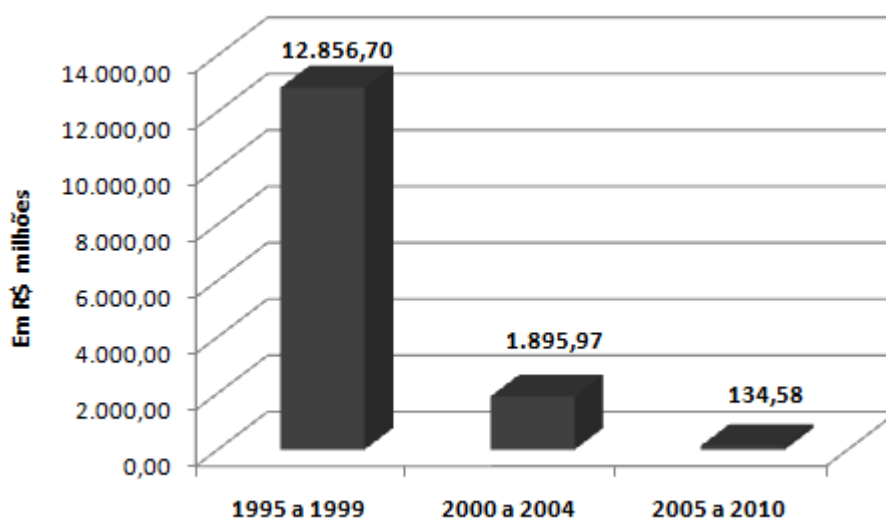
Restrição de acesso ao crédito

A combinação das restrições com a entrada em vigor da LRF e das resoluções 40 e 43 do Senado Federal eliminou a capacidade de alavancagem da maioria dos entes subnacionais. O acordo de renegociação de dívidas com a União também colaborou com essas restrições, mas o arcabouço geral de restrições já estava posto antes do acordo (Resolução do Senado Federal 78/98). Esse processo de restrição brusca de acesso ao crédito indica que o caráter central das reformas estava mais direcionado ao plano macroeconômico de controle da inflação através da restrição ao gasto público do que o objetivo de saneamento fiscal dos entes subnacionais. Isso porque os excessos que estavam sendo cometidos na alavancagem via recursos de terceiros foi combatido não com regras de prudência e ajuste gradual, mas sim através da extinção imediata, na prática, das possibilidades de acesso ao crédito. Assim, se por um lado as rolagens integrais do estoque e dos encargos da dívida geravam deterioração do quadro patrimonial em horizontes mais dilatados, o fechamento desse canal de financiamento também gerou implicações graves no que se refere às possibilidades de financiamento dos investimentos públicos necessários ao processo de desenvolvimento. Além do fato de que, eliminar o processo de financiamento ou refinanciamento, não assegurava, como de fato não assegurou, que os entes subnacionais passassem necessariamente a apresentar quadro patrimonial sustentável no médio e longo prazo.

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 bilhão, todos em valores correntes. Quando

tais cifras são atualizadas monetariamente, a magnitude das restrições fica ainda mais evidente (Gráfico II).

Gráfico II – Evolução das Receitas com Operações de Crédito do Município de São Paulo



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Anuais Oficiais do Município – valores em R\$ de 2010

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. O Município viu-se diante do esgotamento de um mecanismo importante de financiamento, o que, aliado ao mesmo processo de restrições fiscais a que estavam submetidos a União e os Estados, acabou por impor graves prejuízos à ampliação das obras de infraestrutura. Assim, não é surpresa que o Município, após mais de uma década de convívio com restrições para viabilizar novos investimentos, apresente quadro crônico de carência de infraestrutura de transportes, de saneamento e habitação, por exemplo.

Apesar de não ser correto imputar a totalidade da responsabilidade dessas carências de infraestrutura à restrição ao acesso ao crédito, não restam dúvidas de que essas restrições colaboraram para a configuração do quadro atual de dificuldades crescente de locomoção (congestionamentos e transportes coletivos saturados), além de problemas sanitários e riscos à

vida decorrentes das enchentes ou desmoronamentos em áreas de risco, ambos decorrentes da insuficiência de investimentos em infraestrutura de saneamento e habitação.

A obrigação de gerar superávits e pagar o serviço da dívida

Durante a década de 90, o Município utilizou-se da possibilidade de mesclar fontes de recursos próprias com recursos de terceiros⁴⁹, possibilitando a alavancagem dos gastos, investimentos e financiamento da dívida pública. Com a entrada em vigor dos normativos restritivos ao endividamento, em especial a Resolução 78, essa capacidade de captação de recursos exauriu-se e o município foi tolhido da possibilidade de financiar investimentos com recursos de terceiros.

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 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 deterioração dos entes subnacionais. No entanto, se por um lado é evidente que havia abusos na captação de recursos

⁴⁹ Independente da legalidade ou não das emissões de títulos ou da contratação de novas operações de crédito, o fato é que foi possível a utilização de recursos de terceiros nessa fase.

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. Apesar 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.

O efeito perverso da renegociação sobre a evolução da dívida - resíduo

Ao assumir a dívida mobiliária do município, refinanciá-la, obriga-lo a destinar parcela fixa das receitas para o pagamento das prestações e criar obstáculos intransponíveis para novas operações de crédito, a União buscou atingir tanto o objetivo de sanear as finanças da cidade, como o de subordinar as decisões em matéria fiscal e financeira aos interesses do governo federal. Pode ter obtido êxito na criação de amarras e na subordinação prática das decisões locais aos interesses da União, mas foi absolutamente falha a tentativa de sanear as finanças do Município.

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 escolhido, a regra de majoração da taxa de juros em caso de não amortização extraordinária 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.

Índice de Atualização Monetária

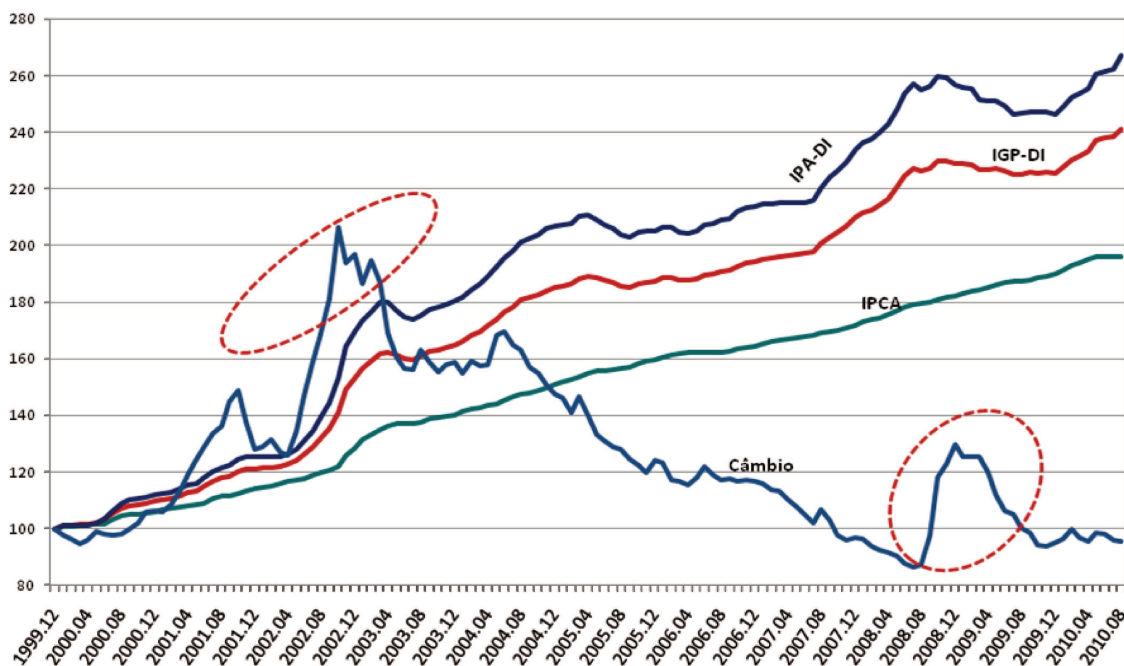
As razões que motivaram a definição do IGP-DI como índice de atualização monetária nesse acordo são de difícil compreensão. Isso porque o setor público conta com um órgão oficial (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) que apura e divulga diversos índices que poderiam servir adequadamente para o propósito de preservar o valor monetário do saldo devedor. Dessa forma, não é trivial entender porque um acordo entre entes federativos demandou a utilização de um índice divulgado por uma instituição privada. Mesmo que a explicação estivesse de alguma forma vinculada a possíveis margens de manipulação dos índices oficiais - como já ocorreu no passado – ainda assim restaria em aberto o porquê da escolha do IGP-DI e não outro mais adequado ao propósito do contrato, como por exemplo, o Índice de Preços ao Consumidor – IPC, da própria Fundação Getúlio Vargas ou da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. Nessa linha, talvez a justificativa recaia para o argumento de que era o índice comumente usado pelo mercado financeiro à época. Embora possa ser um argumento válido e com fundamentação empírica, não deixa de ser frágil creditar ao argumento da comodidade (porque o mercado financeiro utilizava corriqueiramente esse índice) a definição pelo IGP-DI e não outro índice que eventualmente tivesse maior aderência aos propósitos do

contrato. De toda forma, feita a ressalva da dificuldade em justificar a opção pelo IGP-DI, cabe discorrer sobre as características e implicações dessa escolha.

O IGP-DI na verdade é um índice obtido pela média ponderada de outros três: Índice de Preços ao Atacado (IPA-DI), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e Índice Nacional da Construção Civil (INCC), todos calculados pela Fundação Getúlio Vargas. A composição do IGP-DI é de 60% do IPA-DI, 30% do IPC e 10% do INCC. Quando de sua criação, no final da década de 1940, o intuito era gerar um índice que pudesse servir como prévia do deflator implícito do PIB e, assim, servir como instrumento de indexação de contratos como forma de proteger o valor monetário desses negócios.

A crítica usual ao IGP-DI refere-se à alta correlação com o câmbio e *commodities*, o que supostamente faz sua variação captar choques de oferta de forma significativa e, por vezes, internalizar choques que de outra forma ficariam limitados aos produtos exportados e importados. De fato, a composição do IPA-DI e seu peso majoritário no cálculo final do IGP-DI confirmam que esse índice capta de forma intensa, em proporção superior ao IPCA, choques cambiais (gráfico III).

Gráfico III – Evolução do IGP-DI, IPA-DI, IPCA e Câmbio – 2000 - 2010



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Banco Central do Brasil

A maior correlação com o câmbio e *commodities* não significa, necessariamente, que o índice é melhor ou pior que outro para servir de parâmetro para reajustamento de contratos. Essa avaliação depende tanto do tipo de contrato, quanto do objetivo a ser atingido com a utilização do IGP-DI. No caso do acordo de renegociação de dívidas, a utilização de um índice de atualização monetária no contrato, em tese, deveria unicamente buscar assegurar a manutenção, no tempo, do valor monetário real expresso no contrato. A utilização do índice busca atualizar esse valor monetário no tempo, o que seria compatível com o objetivo da criação do próprio IGP-DI: criar uma prévia do deflator implícito do PIB⁵⁰. Mas, a observação da última década indica que o IGP-DI cada vez mais se afasta do deflator implícito do PIB (Tabela XIII).

Tabela XIII – Evolução Acumulada do IGP-DI, IPA-DI, IPCA e Câmbio – 2000 - 2010

Período	IPA-DI (FGV)	IGP-DI (FGV)	DEFLATOR DO PIB	INPC	IPCA	IPC (FGV)
1999 a 2010	261%	201%	153%	125%	119%	113%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Banco Central do Brasil

De 1999 a 2010, a variação acumulada do IPA-DI equivale a mais do que o dobro da variação acumulada dos índices de preços ao consumidor (INPC, IPCA e IPC-FGV). Em relação ao deflator implícito do PIB a diferença é de mais de 70%, em apenas 12 anos. Esse descompasso entre o IPA e os demais índices acaba sendo refletido no IGP-DI, o que também gera, para este último, comportamento destoante dos demais índices. Por consequência, em relação aos índices de preços ao consumidor, o IGP-DI chega a ter diferença acumulada de quase 80% e, sobre o deflator do PIB, de 31%. Esse aparente viés do IPA-DI e do IGP-DI, superando os demais índices de variação de preços, também pode ser notado quando a análise é feita ano a ano. Nos últimos 12 anos, o IPA-DI e o IGP-DI só foram inferiores ao deflator implícito do PIB em apenas 4

⁵⁰ Teoricamente, o deflator implícito do PIB é a razão entre o PIB Nominal e o PIB Real. Daí vem seu nome, porque não é um índice pesquisado diretamente, como são o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também calcula o deflator implícito do PIB.

oportunidades. Mesmo assim, torna-se relevante destacar que essas quatro oportunidades foram imediatamente precedidas ou sucedidas por novos choques de distorção entre o IPA-DI e o deflator, em três desses casos, acima de 50% (Tabela XIV).

Tabela XIV – Evolução do IGP-DI, IPA-DI, IPCA e Câmbio – 2000 - 2010

Período	IPA-DI (FGV)	IGP-DI (FGV)	DEFLATOR DO PIB	INPC
1999	28,9%	20,0%	8,5%	8,4%
2000	12,1%	9,8%	6,2%	5,3%
2001	11,9%	10,4%	9,0%	9,4%
2002	35,4%	26,4%	10,6%	14,7%
2003	6,3%	7,7%	13,7%	10,4%
2004	14,7%	12,1%	8,0%	6,1%
2005	-1,0%	1,2%	7,2%	5,0%
2006	4,3%	3,8%	6,2%	2,8%
2007	9,4%	7,9%	5,9%	5,2%
2008	9,8%	9,1%	8,3%	6,5%
2009	-4,1%	-1,4%	5,7%	4,1%
2010	13,8%	11,3%	7,3%	6,5%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Banco Central do Brasil

A inadequação do uso do IGP-DI como indexador de contratos vem sendo apontado por outros autores (Presser, 2003; Guimarães, 2003; Guimarães, 2011; Macedo, 2003; Macedo, 2011). Para eles, a disseminação do uso do IGP-DI como indexador de contratos aumenta os desafios impostos à gestão macroeconômica ao incorporar, desnecessariamente, os impactos de

choques de oferta externos (ou da produção exportável) sobre os preços internos, intensificando o efeito de transmissão naturalmente existente.

Do exposto, nota-se que há evidência de 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 sendo favorável à União e muito prejudicial aos entes subnacionais, já debilitados pelo quadro fiscal adverso. Portanto, não deixa de ter razoabilidade o pleito recorrente de governadores e prefeitos no sentido de substituição do índice de atualização monetária dos contratos.

A regra de majoração da taxa de juros em caso de não amortização extraordinária

Assim como feito com os Estados, 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.

Essa regra tinha vários propósitos. Do ponto de vista fiscal, o intuito era forçar Estados e Municípios a gerarem superávits para propiciar o pagamento da amortização extraordinária. Alternativamente, se não fosse um incentivo decisivo à geração de superávits, ao menos seria um estímulo importante para desencadear o processo de desestatização do setor público subnacional, assim como ocorria com o ente federal. Isso porque a União permitia que fossem alienados, ou transferidos à União, patrimônios constituídos sob a forma de empresas ou bancos públicos subnacionais, de forma a atingir o propósito sempre presente nesse período, qual seja: reduzir a participação estatal na economia.

Ocorre que a regra imposta e o esforço fiscal requerido não possuíam contrapartida com a capacidade fiscal ou patrimonial de cada ente da federação, seja na esfera estadual ou municipal. Estados e Municípios com quadros de endividamento ou patrimoniais absolutamente distintos foram tratados de forma semelhante, o que acabou por prejudicar em demasia os entes que, por mais paradoxo que pareça, mais demandavam o apoio federal. Assim, como ficaria

provado, quase a totalidade dos entes não dispunha de espaço fiscal para acumular, em apenas 30 meses, recursos necessários ao pagamento de 20% de um estoque de dívidas acumulado durante décadas. Os que conseguiram realizar tal feito tinham quadros de endividamento relativo (dívida sobre receitas) confortáveis ou o fizeram com base na alienação de ativos, especialmente no caso dos Estados, que possuíam bancos e empresas que, naquele momento, interessava à União o repasse ao setor privado.

Além disso, a punição ou não continuidade do benefício para os entes que não conseguissem efetuar a amortização extraordinária era demasiadamente severa. Ou seja, para esses casos, a taxa de juros sofreria acréscimo de 50%, passando de 6 para 9%, com efeitos desde o início do contrato e vigência por todo o prazo contratual. Não é necessário grande esforço para concluir que o impacto desse aumento poderia ser dramático para alguns entes e que tal regra não possui razoabilidade com o descumprimento contratual que deu causa a essa punição, ou ao menos, a essa perda de benefício financeiro.

A questão derradeira é entender por que os estados e municípios aceitaram cláusulas tão punitivas e que poderiam, no limite, comprometer de vez o quadro de endividamento quando na verdade a intenção era outra. Para responder esse questionamento a conjuntura econômica e fiscal da época é reveladora. Pressionados pelo baixo dinamismo econômico, taxas de juros elevadas, maiores demandas sociais e maior rigor nas regras institucionais referentes ao endividamento, os entes subnacionais vivenciavam quadros de insolvência fiscal e financeira iminentes. Dentro desse contexto, a abertura da alternativa de solvência de curto prazo por meio do refinanciamento das dívidas com a União, propiciou o caminho único a ser seguido pelos estados e municípios. Não é à toa que, dos 27 entes estaduais, apenas o estado do Tocantins não aderiu ao acordo. No caso dos Municípios, 180 deles aderiram ao acordo, sendo a maioria grandes municípios.

No caso do Município de São Paulo, o impacto dessa regra 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.

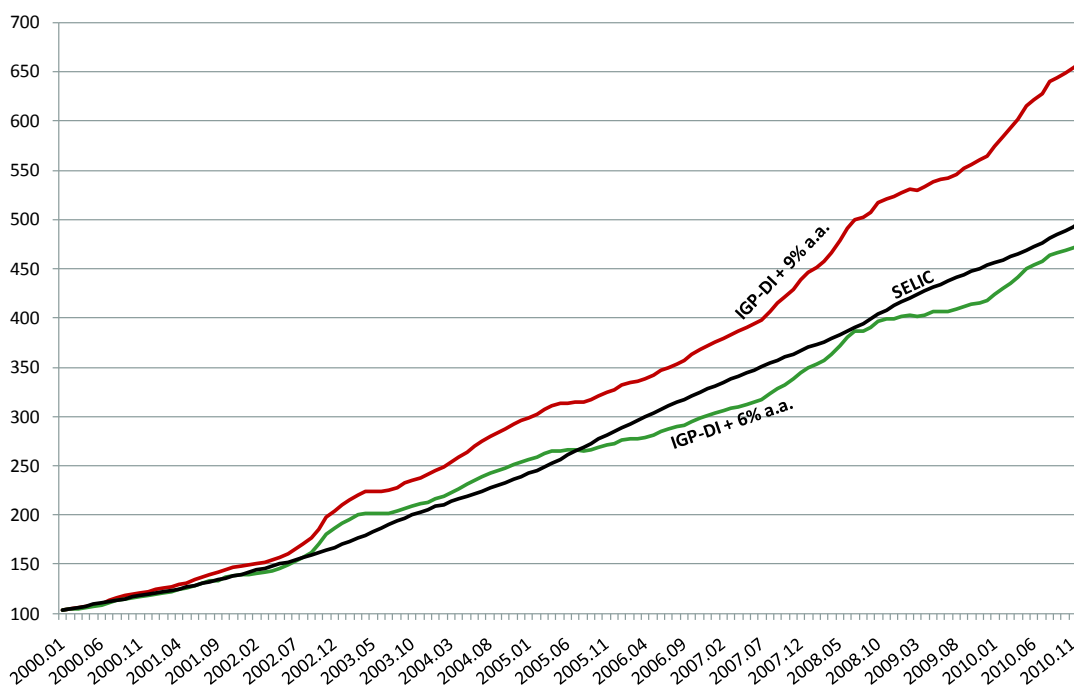
Como em novembro de 2002 terminava o prazo para amortização extraordinária – para assegurar o benefício da taxa de juros de 6% a.a. –, a Prefeitura, não tendo condições financeiras de realizar essa robusta amortização, deixou de efetuar o pagamento da amortização prevista e, com isso, a taxa de juros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

O conjunto da obra – distorções brutais nos encargos

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.

Gráfico IV – Evolução do Custo de Financiamento – SELIC x IGP-DI + 6 e 9% – 2000 - 2010



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Banco Central do Brasil

Ao se observar, gráfico IV, sobre a evolução dos encargos em relação ao custo básico de financiamento da União, nota-se que a combinação de IGP-DI e taxa de juros de 6% a.a. não geraram, desde o início do contrato, diferenças significativas para qualquer dos lados. Ocorreram períodos em que a combinação era favorável aos entes subnacionais e momentos favoráveis à União. No final de 2010, essa comparação mostrava pequena vantagem aos entes subnacionais. Ou seja, foi escolha adequada refinar a dívida ao custo de IGP-DI acrescido de juros de 6%

ao ano, já que a alternativa seria a de continuar rolando dívidas a, no mínimo, custo semelhante à SELIC.

No entanto, em que pese a relativa igualdade entre o custo de refinanciamento da dívida a IGP-DI + 6% e o custo de financiamento da União (SELIC), ainda assim não há cumprimento das premissas que embasaram o acordo de renegociação de dívidas. Isso porque, na renegociação dos contratos, estavam previstos substanciais subsídios aos estados e municípios⁵¹. Portanto, a igualdade entre o custo acumulado de encargos baseados em IGP-DI + 6% ao ano e a SELIC não significa equilíbrio contratual, pelo contrário, significa que a União deixou de dar os subsídios (em termos de redução dos encargos em relação à SELIC) que eram previstos quando da celebração dos contratos. Dessa forma, há descasamento importante entre o que embasou a renegociação das dívidas e a situação atual. Ou seja, quando da celebração do acordo, não se discutia o repasse integral do custo de financiamento da União para os estados e municípios e, sim, o subsídio em relação às taxas que a própria união se financiava. Logo, no caso mais favorável aos estados e municípios, que é o caso dos entes que possuem encargos de IGP-DI + 6% ao ano, ainda assim há desequilíbrio em relação ao que foi acordado. Além do subsídio previsto e não efetivado, a imprevisibilidade do IGP-DI também motiva queixas recorrentes de diversos governadores, os quais clamam pela revisão dos contratos, tanto para que o subsídio previsto seja de fato efetivado quanto pela necessidade de opção por índice de atualização monetária aderente ao deflator implícito.

Entretanto, quando se faz a comparação entre a evolução da SELIC e da combinação de IGP-DI e juros de 9% ao ano, o que se observa é uma profunda e crescente distorção em favor da União. Em argumentos quantitativos, em 10 anos o sobrecusto gerado aos entes que não conseguiram realizar a amortização extraordinária prevista no contrato soma cerca de 50% sobre o taxa SELIC, algo dramático aos entes que buscam a reorganização fiscal e financeira. No caso

⁵¹ A Mensagem Presidencial 154/2000, que encaminhou proposta de fixação de limites de endividamento para os entes subnacionais, foi clara nesse sentido: “Os contratos firmados entre União e Estados e Municípios representaram o alongamento da dívida destes entes, que foi refinanciada para mais de 30 anos, com a diminuição dos encargos contratuais, de forma a pagarem à União taxas bem menores do que aquelas que pagariam no mercado e mesmo menores do que a taxa à qual a União se financia no mercado. Como a taxa de juros paga sobre a dívida renegociada é menor que o custo de captação da União, existe um subsídio aos Estados e Municípios [...] . Considerando os contratos de renegociação ocorridos a partir de dezembro de 1997, o subsídio inicial dado a todas as renegociações, sem considerar o custo de financiamento decorrente deste subsídio, é estimado em R\$19 bilhões. Se considerarmos o custo de financiamento pela União decorrente da assunção de uma dívida sem contrapartida, teríamos um subsídio de cerca de R\$30 bilhões. Além disso, considerando, também, o diferencial das taxas de juros, o subsídio da União a Estados e Municípios chegaria, a R\$48,5 bilhões.”

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 Prefeitura.

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 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.

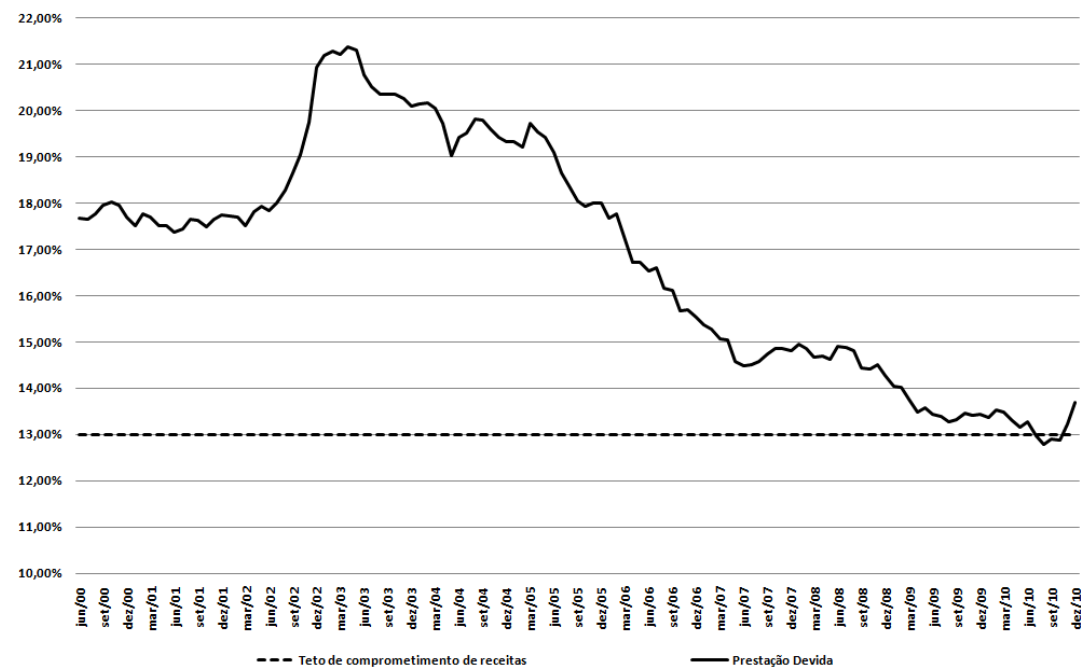
Finalmente, fosse o contrato celebrado com encargos definidos como sendo a taxa do SELIC, o saldo devedor atual seria de R\$ 30,6 bilhões. Assim, percebe-se que há quase R\$14 bilhões em *spread* gerado à União por conta da combinação de IGP-DI e juros de 9% ao ano, somente para o caso do Município de 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.

O limite de 13% das Receitas

Os contratos de renegociação previam limites de comprometimento de receitas, de forma a adequar o fluxo de pagamentos dos contratos à capacidade fiscal e financeira de cada ente. No caso dos Municípios, esse limite foi estabelecido na própria medida provisória que possibilitou o acordo de renegociação, fixando em 13% da RLR o limite máximo de comprometimento das receitas.

No caso do Município de São Paulo, o limite serviu como instrumento de limitação da pressão sobre a necessidade de gerar economias próprias para o pagamento do serviço da dívida, uma vez que o teto para esse esforço passou o índice sobre a RLR. Não fosse a trava, o comprometimento de receitas seria ainda maior e os desafios de compatibilização entre recursos disponíveis e compromissos assumidos, insuperáveis. Isso é, esse resíduo acumulado nada mais é do que a postergação do fluxo de pagamento que teria que ser efetivado caso a referida trava não existisse. Além do mais, a elevação dos encargos não foi decorrência do limite de comprometimento, e sim das distorções nos encargos. Dessa forma, a trava apenas evitou nova insolvência do Município, já que as distorções do contrato fizeram com que as prestações devidas alcançassem quase 22% da RLR em alguns meses (GRÁFICO V), o que representaria fluxo incompatível com a capacidade financeira do Município naquele período. Logo, a presença do limite de comprometimento de receitas deve ser visto de forma positiva, uma vez que impediu novas crises financeiras nos entes municipais e na maior parte dos casos permitiu, no decorrer do tempo, que as prestações passassem a ser acomodadas dentro do próprio limite de comprometimento.

Gráfico V – Prestações Devidas e Limite de Comprometimento de Receitas – 2000 – 2010



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

A trava, no caso específico de São Paulo, não pode ser tomada como o fator decisivo para a configuração do quadro atual, uma vez que na ausência dela a situação financeira do Município estaria seriamente deteriorada, mesmo no curto prazo, uma vez que não havia margem fiscal para acomodar somente nesse contrato comprometimento de receitas acima de 20%.

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.

2.3.1. Alterações tributárias: elevação da carga e ações administrativas

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 os compromissos existentes e viabilizar os investimentos requeridos. Assim, foram levadas a cabo alterações no IPTU de forma a torná-lo progressivo⁵² (alíquotas diferenciadas de acordo com o valor do imóvel), revisão⁵³ da planta genérica de valores⁵⁴ e criação de novos tributos, como a taxa de resíduos sólidos domiciliares e de saúde.

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

Para esse último aspecto, merece destaque a aprovação da lei municipal 13.478/02, que instituiu as taxas de resíduos sólidos. Essas taxas foram criadas para custear os serviços públicos de limpeza, especificamente, aqueles decorrentes de: a) lixo domiciliar e b) lixo decorrente de serviços de saúde. A sistemática era simples: a partir de uma tabela progressiva de geração de resíduos, os contribuintes indicavam em qual faixa estavam inseridos. Dessa forma, com a confissão espontânea do contribuinte evitaram-se diversos questionamentos judiciais decorrentes da dificuldade do próprio poder público tornar o serviço prestado (coleta, descarte ou tratamento de resíduos) divisível e, portanto, passível de ser remunerado mediante taxas. Com essas ações foi possível praticamente dobrar a arrecadação de taxas em apenas um ano, com incremento de receitas da ordem de R\$200 milhões.

Além das medidas relativas ao IPTU e Taxas, o imposto sobre serviços (ISSQN) também foi alvo de ações. A revisão da legislação do ISSQN em 2003⁵⁵, dirimindo conflitos judiciais então existentes, também contribuiu para aumentar a base de incidência do imposto e com isso, propiciar novo salto da arrecadação tributária. Por consequência, mesmo diante de quadro econômico adverso, as receitas tributárias apresentaram expansões reais após a entrada em vigor das medidas de aumento da carga tributária.

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 Municípios⁵⁶, Nota Fiscal Eletrônica⁵⁷, Declaração de Instituições Financeiras⁵⁸ etc), como em pessoal (revalorização da

⁵⁵ A revisão da legislação certamente foi fator decisivo. Esse imposto até 2003 foi regido pelo Decreto-Lei 406 de 1968 e a partir de agosto de 2003 pela Lei Complementar 116 de 2003. O novo normativo buscou resolver discussões judiciais existentes (por exemplo, local onde é devido o imposto), além de detalhar os serviços que compõem a base de tributação do imposto, o que foi de grande valia para restringir as possibilidades de elisão fiscal praticadas por diversos setores e mesmo por grandes corporações.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

carreira de auditoria fiscal⁵⁹, novos concursos⁶⁰ e programa de capacitação continuada) e sistemas (obtenção de recursos para modernização do parque de informática e dos sistemas existentes⁶¹).

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.

Cabe destacar também a crescente utilização das operações urbanas como instrumento de incremento de receitas e viabilização de investimentos. Essas operações urbanas visam promover melhorias em regiões pré-determinadas da cidade através de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada. O perímetro de cada operação urbana é favorecido por leis que preveem flexibilidade quanto aos limites estabelecidos pela Lei de Zoneamento, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Esse dinheiro é pago à Prefeitura, e só pode ser usado em melhorias urbanas na própria região. De forma similar, há receitas auferidas através de outorgas onerosas (direto de construir acima dos limites estabelecidos), com a diferença que os

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Instituição de remuneração por desempenho (atingimento de metas de arrecadação).

⁶⁰ Abertura de concurso e nomeação de quase 200 novos auditores-fiscais.

⁶¹ Obtenção de linha de crédito com o BNDES para modernização da administração tributária (exceção às restrições de novas operações de crédito).

recursos não ficam limitadas a uma dada região da cidade. Esse instrumento inovador tem gerado à Prefeitura receitas significativas.

Pelas características do instrumento, percebe-se que só podem ser utilizados em centros de grande urbanização e adensamento, nos quais haja saturação na capacidade de expansão urbana, seja por motivos físicos ou de demanda. Por isso, além da importância como instrumento alternativo de geração de fontes de recursos para viabilização de investimentos, merece destaque o fato de ser uma fonte de receitas gerada a partir das novas características que a cidade vem assumindo com a consolidação da economia terciária. Ou seja, a consolidação da cidade como centro urbano voltado à economia de serviços demanda naturalmente que a base de geração de receitas seja gradativamente alterada, sob pena de comprometer o desenvolvimento local. Assim, as receitas com o ICMS naturalmente tendem a se reduzir no tempo, já que a cidade vem perdendo e continuará a perder, seja em termos brutos ou relativos, participação no setor secundário. Os tributos sobre serviços, de competência local, não abarcam todo o setor terciário e não podem cobrir, sozinhos, a base de arrecadação que a cidade demanda. Portanto, o instrumento de exploração da capacidade de construção acima dos limites permitidos representa iniciativa interessante com o fito de propiciar ao Município a geração independente de recursos próprios para cobertura dos investimentos que a cidade demanda e alinhados à mudança do perfil econômico da cidade. Dessa forma, essa iniciativa deveria representar importante fonte de inspiração para discussões mais profundas sobre o papel de São Paulo no federalismo brasileiro e os ajustes que devem ser efetuados para acomodar a transformação econômica em curso na cidade nas últimas décadas.

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.

2.3.2. A busca por financiamento: articulação com a esfera federal, estadual e utilização da administração indireta

As restrições de operações de crédito também pressionaram o Município a buscar recursos via transferências da União e do Estado. Novamente, a segunda metade da década de 2000 foi mais favorável na medida em que novos programas (como a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) viabilizaram notório crescimento das receitas de transferências voluntárias nos anos mais recentes, enquanto na primeira metade da década as dificuldades fiscais da União e do Estado dificultaram maior nível de repasses ao Município.

Como já foi evidenciado na discussão acerca do processo de “descentralização centralizada”, durante toda a década de 2000 ocorreu maior repasse de encargos ao Município ao mesmo tempo em que as transferências de recursos foram proporcionalmente reduzidas. Esse processo só passa a apresentar melhoras nos anos mais recentes, principalmente após o início efetivo do PAC, mas, como se destacou anteriormente, com efeitos reduzidos sobre a situação financeira da Prefeitura. Assim, a busca por novos recursos da esfera federal tem sido infrutífera ou ao menos abaixo do necessário para suprir as demandas de capital requeridas, principalmente, por novos investimentos.

No âmbito estadual à busca de suporte financeiro tem gerado resultados menos no tocante ao repasse de recursos e mais no compartilhamento de encargos, sobretudo na viabilização de investimentos necessários à cidade. Nos anos mais recentes, com ênfase no período após 2006, o Estado tem patrocinado investimentos fundamentais à cidade, como a ampliação e modernização da rede metroviária, ferroviária e viária. Esses investimentos acabam por auxiliar o poder público local no que se refere às pressões por investimentos, permitindo que o Município desloque recursos para outras áreas e atividades.

Merece destaque o acordo celebrado entre o Município, o Governo do Estado e a SABESP em 2010. Por meio dele, a atuação da SABESP na capital foi formalizada e será válida pelos próximos 30 anos. Como contrapartida à exploração dos serviços de saneamento no Município, a empresa comprometeu-se a destinar 7,5% das suas receitas obtidas na capital ao Fundo Municipal de Saneamento. Esse percentual representa mais de R\$300 milhões anuais de recursos que serão destinados exclusivamente ao atendimento de demandas de reurbanização de

favelas, recuperação de córregos e proteção de mananciais. Além disso, a empresa será obrigada a investir diretamente ao menos 13% das suas receitas na ampliação dos serviços e melhora da qualidade do tratamento de efluentes. Esses recursos significam importante fonte de recursos para o atendimento de demandas sociais prementes.

Além da busca por recursos de transferências, outro instrumento criado como alternativa para viabilizar investimentos foi o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP). O programa, criado no âmbito do Município através da lei 14.517/07 e amparado pela lei federal 11.079/04, estabeleceu a possibilidade do Poder Público Municipal firmar parcerias com o setor privado para viabilizar a ampliação dos serviços públicos à disposição da população, seja por meio da modalidade de concessão administrativa (remuneração totalmente suportada pelo poder público), seja via concessão patrocinada (parte da remuneração via tarifa dos usuários e parte suportada pelo poder público). A nova legislação abriu caminho para que o poder público viabilizasse investimentos com recursos privados, já que o programa prevê que o parceiro público faça investimentos e somente após a conclusão deles e início da prestação dos serviços comece a receber remuneração por essas ações. Dessa forma, esse instrumento passou a permitir, ao menos na teoria, tanto a viabilização de projetos que não eram rentáveis somente com a cobrança de tarifas de usuários, como a realização de investimentos em infraestrutura pública ou ampliação de serviços públicos sem aporte inicial de recursos públicos. No entanto, a adoção do instrumento tem como contrapartida negativa para o poder público a decisão de abdicar da provisão direta de serviços públicos, o que envolve decisão estratégica e política. Além disso, o êxito da iniciativa depende de bons mecanismos de governança e “*know how*” que muitas vezes não estão disponíveis nos entes subnacionais. Finalmente, o instrumento das parcerias público-privadas envolve maiores custos de transação, além de maiores custos tributários quando comparado a provisão direta de serviços públicos. Portanto, a viabilidade de projetos com a iniciativa privada depende de inúmeros fatores que explicam, ao menos em parte, porque até o momento esse instrumento está sendo utilizado apenas por poucos entes federativos.

No caso do Município de São Paulo são duas, até o momento, as tentativas concretas de viabilização de projetos através dessas parcerias: uma na área de educação infantil e outra na área de saúde. A primeira foi desenvolvida em 2008 e previa a construção de 250 unidades de educação infantil (creches), além da prestação de serviços de manutenção e zeladoria dos imóveis. A gestão educacional continuaria sob a responsabilidade do poder público municipal.

Caso fosse exitosa, a iniciativa permitiria o atendimento da demanda reprimida de cerca de 40 mil vagas na capital. Os investimentos previstos somavam cerca de R\$500 milhões, a serem utilizados na aquisição de terrenos e construção de 250 unidades com capacidade de atendimento para 160 crianças cada. O edital de licitação chegou a ser lançado, mas o certame foi suspenso pelo Tribunal de Contas do Município, que até o momento não emitiu manifestação definitiva sobre a continuidade ou não do certame⁶².

Em 2011 foi lançado novo edital utilizando o instrumento da PPP, dessa vez na área da saúde. O projeto prevê a construção de 3 novos hospitais e 5 centros de diagnóstico por imagem, além da reforma de outras 11 unidades hospitalares existentes. Além da construção e reforma das unidades, o parceiro privado será responsável por equipar as unidades e realizar todo o serviço de hotelaria, incluindo a operação de equipamentos clínicos e serviços de esterilização. Os serviços assistenciais (clínicos) continuarão sob a responsabilidade do poder público. Se exitoso, o projeto permitirá praticamente a duplicação da capacidade de atendimento da rede hospitalar municipal. O projeto prevê investimentos iniciais de quase R\$ 1 bilhão. Até o momento não há definição sobre o sucesso do certame e nem da possibilidade de assinatura de contrato⁶³.

Além desses dois projetos em estágio avançado (estão próximos de tornarem-se realidade), há outros projetos em estágios preliminares de estudos, como o de construção de estacionamentos, complexo de eventos, de compras, entre outros. Esses estudos estão sendo desenvolvidos no âmbito da Companhia São Paulo de Parcerias (SPP), que possui como função justamente a estruturação de projetos de investimentos na Cidade⁶⁴.

Mesmo que ainda não haja projetos e investimentos viabilizados com esse novo instrumento, é inegável que o programa abriu possibilidade do poder público local viabilizar investimentos via recursos de terceiros, sem restringir-se às amarras da LRF ou resoluções do Senado. Na verdade, o único limite é o comprometimento máximo de 3% da receita corrente

⁶² Não foram encontradas informações públicas sobre as razões para a suspensão.

⁶³ As entregas de propostas estão sendo reiteradamente adiadas, sob a justificativa de necessidade de ajustes no edital do certame. Disponível em: <http://ppp.prefeitura.sp.gov.br/>

⁶⁴ A empresa, criada juntamente com o programa de PPP, passou a operar efetivamente em 2010 e foi a responsável pela estruturação do projeto de PPP na área da saúde, além de no momento desenvolver diversos estudos de estruturação de projetos de concessão comum ou no âmbito das parcerias público-privadas.

líquida com o pagamento de contraprestações referentes a essas parcerias. Considerando que se pode estabelecer parcerias de até 35 anos, é possível perceber que o instrumento tem potencial para permitir razoável alavancagem de recursos para investimentos em infraestrutura ou serviços públicos.

No tocante às empresas públicas, merece destaque o fato que o município dispõe de oito empresas, as quais prestam, majoritariamente, serviços públicos ou serviços de natureza privada para o próprio Poder Público Municipal (Quadro II). Ou seja, a opção pela criação de empresas públicas para prestação de determinados serviços tem raízes na necessidade de maior flexibilidade e agilidade na gestão desses serviços, como é o caso do serviço de gestão do transporte coletivo municipal e da empresa de processamento de dados do município. Para as demais, em maior ou menor grau, a necessidade de agilidade e flexibilidade também embasou a criação e manutenção dessas empresas.

Quadro II – Empresas Municipais da Prefeitura de São Paulo

Empresa	Principais Serviços Prestados	Situação Econômica
São Paulo Transportes - SPTTrans	Realização de estudos para planejamento, gestão, fiscalização e exploração de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros.	Em 2010 obteve R\$ 412 milhões de receitas e obteve lucro econômico de R\$ 104 milhões (reduzindo o prejuízo acumulado de R\$ 2,19 bilhões para R\$ 2,09 bilhões).
Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação - PRODAM	Execução de serviços na área da tecnologia da informação.	Em 2010, a empresa obteve receitas de R\$190 milhões e lucro de R\$ 4 milhões (reduzindo o prejuízo acumulado para R\$ 153 milhões).
Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB	Prestação de serviços na área da habitação popular	Em 2010 obteve receitas de R\$ 78 milhões e prejuízo de R\$ 145 milhões (com prejuízos acumulados de R\$ 1,32 bilhões).
Companhia de Engenharia de Tráfego - CETSP	Empresa municipal voltada para a prestação de serviços de engenharia de tráfego na cidade	Em 2010 obteve receitas de R\$585 milhões e lucro de R\$ 14,2 milhões (reduzindo os prejuízos acumulados para R\$ 182 milhões).
São Paulo Urbanismo - SP Urbanismo	Empresa pública criada em 2010 para prestar serviços relacionados ao planejamento urbano, notadamente na gestão de operações urbanas existentes.	Em 2010 obteve receitas de R\$19 milhões e prejuízo de R\$ 119 milhões (principalmente por conta da provisão para causas judiciais no valor de R\$ 121 milhões).
São Paulo Obras - SPObras	Prestação de serviços de execução de obras de infraestrutura, além das atividades de concessão urbanística e gestão do mobiliário urbano.	Criada em 2010, obteve receitas de ordem de R\$6,4 milhões e fechou o exercício com prejuízo da ordem de R\$2 milhões.
Companhia São Paulo de Parcerias - SPP	Sociedade de economia mista, a empresa tem como objeto a prestação de serviços voltados à gestão e implementação do programa de parcerias público-privadas no município.	Criada em 2010, a empresa obteve receitas da ordem de R\$39 mil e fechou o exercício com prejuízo de R\$844 mil.
São Paulo Turismo S.A. - SPTuris	Sociedade anônima que tem como objeto a gestão de infraestrutura de turismo e entretenimento da Cidade, além da organização de eventos turísticos. Atualmente administra o complexo de eventos Anhembi e do autódromo de Interlagos.	Em 2010 obteve R\$ 218 milhões de receitas e obteve lucro econômico de R\$ 5,7 milhões (reduzindo o prejuízo acumulado para R\$ 175 milhões).

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Divulgados pelas Empresas.

Como são empresas que prestam serviços quase que exclusivamente para o próprio poder público local (com exceção da SPTuris⁶⁵), o melhor ou pior desempenho dessas empresas, seja econômico ou financeiro, está diretamente relacionado à capacidade da prefeitura em contratar serviços e pagar por esses serviços. Assim, não é surpreendente que essas empresas acumulem prejuízos elevados, com tendência de reversão nos últimos anos. Isso ocorre porque até meados da década de 2000 a administração direta passou por profundas dificuldades financeiras, o que, conseqüentemente, afetou não só a capacidade de contratar serviços, como a de pagar por eles. Após 2005, com a melhora do quadro econômico (maiores patamares de receitas) e melhor compatibilização entre recursos e compromissos (capacidade de honrar os serviços contratados), ocorreu melhora gradativa da situação econômica e financeira dessas empresas, embora a maioria delas ainda tenha elevado estoque de prejuízos acumulados.

Ao avaliar a geração de receitas e o resultado econômico percebe-se que as possibilidades de articulação com essas empresas também não geraram benefícios em termos de aumento de receitas ou de repasse de encargos. Isso porque todas as empresas municipais atualmente apresentam prejuízo ou as que conseguem obter resultados positivos, ainda acumulam prejuízos significativos de exercícios anteriores. Logo, o Poder Público Municipal tem aportado capital nessas empresas para mantê-las operacionais ao invés de utilizá-las como fonte de extração de renda. Além disso, as empresas municipais existentes quase que exclusivamente prestam serviços à própria prefeitura (exceto SPTuris). Dessa forma, a fonte de receitas dessas empresas é a própria prefeitura. Logo, a existência delas decorre da maior flexibilidade de gestão dos serviços delegados do que da possibilidade de utilização dessas empresas como fonte de receitas não tributárias.

Mesmo a possibilidade de utilização dessas empresas como instrumento para alavancagem financeira indireta (como ocorreu no passado) não possui respaldo nos números. A totalidade das empresas não possui passivos financeiros relevantes, sendo que no passivo de longo prazo os compromissos mais expressivos são decorrentes de parcelamentos de dívidas tributárias. Assim, o argumento da existência dessas empresas, principalmente pela flexibilidade de gestão, ganha força.

⁶⁵ A empresa possui receitas oriundas da organização de eventos e da exploração comercial do complexo Anhembi, por exemplo.

Mais recentemente, o Município criou empresa não dependente para realizar operações de desmobilização de ativos. Dessa forma, através da lei Municipal 14.649, de 20 de dezembro de 2007, autorizou a constituição da Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos – SPDA, que possui como objeto social otimizar o fluxo de caixa da Prefeitura, entre outras atividades. Para a realização dessas tarefas, a companhia fica autorizada a:

- firmar convênios ou contratos com órgãos e entidades da administração pública da União, do Estado e do Município de São Paulo para que realizem investimentos prioritários na própria cidade de São Paulo, suportados por recursos fornecidos pela SPDA, em especial nas áreas de saúde, educação, transportes e segurança;
- Emitir e distribuir publicamente quaisquer títulos e/ou valores mobiliários, observadas as normas emanadas da Comissão de Valores Mobiliários - CVM;
- Contrair empréstimos e financiamentos no mercado nacional ou internacional;
- Adquirir, alienar e dar em garantia ativos, créditos, títulos e valores mobiliários.
- Receber do Município de São Paulo, a título de subscrição e integralização do capital social, direitos creditórios originários de parcelamento de créditos tributários relacionados aos tributos de competência do Município.

Embora até o presente momento não haja formalização de pleito de operação de alienação de ativos ou mesmo de emissão de títulos registrado na CVM, torna-se evidente que a constituição da empresa objetiva encontrar meios alternativos de viabilizar investimentos no Município. Ou seja, provavelmente o intuito é viabilizar a alienação de bens e direitos como forma de gerar caixa para viabilizar investimentos ou mesmo utilizar tais bens e direitos como forma de garantia de operações de captação de recursos com vistas à realização de investimentos na cidade.

A despeito de somente agora o Poder Público Municipal ter tomado ações mais incisivas no tocante à institucionalização do processo de desmobilização de ativos, físicos ou não, há que se ressaltar que ideias de venda de ativos ou mesmo da dação de ativos em pagamento são antigas. Por exemplo, na época da celebração do acordo de renegociação de dívidas, o então

prefeito, Celso Pitta, afirmava que possuía intenção de utilizar o estádio do Pacaembu, o complexo de eventos Anhembi, o autódromo de Interlagos e as receitas da concessão do serviço de água e esgoto na cidade⁶⁶ como fonte de recursos para quitar os 20% do saldo devedor à União. No entanto, na administração posterior, essa possibilidade foi rechaçada⁶⁷ e a amortização não realizada. Assim, com a exceção da venda de alguns imóveis, somente nos anos recentes é que a Administração Municipal tem tomado ações mais efetivas no sentido de desfazer-se de patrimônios considerados não estratégicos, com vistas a possibilitar acesso a recursos para viabilizar a realização de novos investimentos públicos.

Por decorrência, percebe-se que o Município vem buscando caminhos alternativos para superar os entraves orçamentários ou a restrição de recursos de curto prazo para viabilização de investimentos. Assim, seja através da busca por maiores transferências de outros entes, da utilização do programa de parceiras público-privadas ou da criação de empresa de desmobilização de ativos, nota-se esforço considerável no sentido de superar as amarras existentes à viabilização dos investimentos demandados pelo processo de desenvolvimento econômico e social do Município. No entanto, esses esforços ainda não se materializaram em efetiva e substancial elevação das receitas de transferências intergovernamentais ou de outras fontes de receitas (alienação de ativos ou viabilização de investimentos via PPP, por exemplo). A única exceção refere-se ao esforço de formalização da prestação de serviços de saneamento na capital, o que redundou em acordo benéfico ao município e que trará nova e importante fonte de recursos para investimentos em infra-estrutura.

2.4. Considerações finais sobre o capítulo

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, em relação à década anterior, 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

⁶⁶ A concessão dos serviços de saneamento na Cidade de São Paulo ocorreu recentemente, em julho de 2010.

⁶⁷ Em entrevista para o Jornal Folha de São Paulo, o então Secretário de Finanças, João Sayad, rechaçou a hipótese. A mesma postura já havia sido declarada pela então Prefeita Marta Suplicy, que, ainda segundo o jornal Folha de São Paulo, declarou que a venda de ativos para pagamento da dívida com a União estava descartada. Informações disponíveis no endereço eletrônico: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1301200101.htm> e <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u16786.shtml>.

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. Como o período de 2000 a 2004 foi de recessão, com queda do produto real, não havia condições de as 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 de 2000.

Além disso, o quadro de restrições impostos pelas alterações advindas da Resolução do Senado Federal 78/98 e da própria LRF restringiu completamente a possibilidade de obtenção de recursos de terceiros, impossibilitando que novas operações de crédito melhorassem a situação financeira de curto prazo, forçando que todos os compromissos fossem honrados com recursos próprios, o que intensificou ainda mais os desafios impostos à administração local.

A partir de 2005 a situação melhorou, principalmente por conta do melhor desempenho econômico e seus reflexos sobre a receita tributária, mas ainda assim os desafios continuaram presentes, já que o quadro de endividamento municipal 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 da destinação pontual de 13% das receitas para arcar com os compromissos decorrentes das dívidas existentes, ainda assim, o saldo devedor do contrato não parou de crescer, inclusive em proporção às receitas do município.

Esse comportamento, como evidenciado no capítulo, 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, ressalta-se 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, da taxa de juros elevada e da penalização pela não realização de amortização extraordinária forma um conjunto de fatores que imputa ao contrato de renegociação de dívidas, significativa responsabilidade pelo atual quadro de endividamento do ente municipal.

A seguir, serão expostos os resultados fiscais observados durante o período de 2000 a 2010. O objetivo será analisar a situação financeira e o quadro de deterioração patrimonial do Município, de modo a evidenciar que, a despeito dos resultados primários significativos e crescentes, o quadro fiscal continua em deterioração e o risco de insolvência do município não pode ser descartado.

CAPÍTULO 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 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 XV).

Tabela XV – 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 refinarciar 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 bilhões⁶⁸. Logo, dentro de um cenário de estagnação econômica, as despesas do Município foram ampliadas em média 7% ao ano entre 2001 e 2004.

Tabela XVI – Evolução das Despesas - Prefeitura de São Paulo – 2000-2004 – Valores em reais

Grupo de Despesas	2000	2001 (A)	2002	2003	2004 (B)	Diferença (B - A)	Variação (%)	Participação na Variação Total (%)
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	1.772.399.585,46	13%	54%
Pessoal e Encargos	5.511.578.690,36	6.345.050.413,75	6.578.476.509,96	6.433.786.066,76	6.843.704.155,74	498.653.742,00	8%	15%
Material de Consumo	313.937.776,96	515.743.086,76	418.678.388,59	343.578.993,48	365.097.946,37	-150.645.140,40	-29%	-5%
Serviços de Terceiros	3.938.017.030,35	3.988.646.348,96	4.269.897.705,21	3.907.371.742,01	4.264.796.573,33	276.150.224,38	7%	8%
Encargos da Dívida	731.042.910,57	1.482.275.812,52	1.383.518.351,94	1.391.926.427,40	1.591.666.305,10	109.390.492,59	7%	3%
Outras Despesas Correntes	873.901.764,06	1.485.858.521,12	2.030.486.075,85	2.436.285.089,36	2.524.708.788,02	1.038.850.266,90	70%	32%
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	1.488.501.868,83	117%	46%
Investimentos	1.110.971.596,04	654.689.819,53	1.313.581.555,68	1.711.692.720,49	1.912.279.698,05	1.257.589.878,52	192%	39%
Amortização de Dívidas	207.304.170,78	312.383.605,21	282.517.251,48	287.499.169,98	361.296.935,26	48.913.330,06	16%	1%
Outras despesas de Capital	443.519.500,72	301.272.726,85	319.465.539,28	400.928.783,40	483.271.387,09	181.998.660,25	60%	6%
Despesa Total	13.130.273.439,85	15.085.920.334,69	16.596.621.378,00	16.913.068.992,89	18.346.821.788,97	3.260.901.454,28	22%	100%

Obs. Valores em preços de 2010 - deflator: IPCA

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

As despesas com o serviço da dívida, com pessoal (principalmente inativo) e com as despesas de capital, notadamente as de investimentos, merecem destaque na avaliação das despesas nesse período. As despesas de pessoal ativo cresceram apenas 8% no período⁶⁹, o que representou uma redução relativa de 4 pontos percentuais na participação do gasto total (passou de 42 para 37% da despesa total). No entanto, devido à relevância da despesa no cômputo total, o incremento de 8% nos gastos foi responsável por 15% da variação do gasto total. Já com relação aos gastos com servidores inativos, as reformas do regime de previdência do setor público afetaram a forma de contabilização e a própria destinação de recursos para gastos com pessoal inativo, o que resultou em ampliação desses gastos captados no item de outras despesas correntes (responsável por 32% da variação do gasto total). Por fim, as despesas de capital ampliaram-se 117%, sendo que os gastos com investimentos foram multiplicados por 3 no período e foram

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Embora as informações sobre despesas de pessoal sejam escassas, o noticiário da época indica embates entre sindicatos de servidores e a Prefeitura em torno da recomposição salarial pelos índices de inflação do próprio período, sem existência de pleitos de ganho salarial real. Isso permite inferir que o crescimento esteve atrelado basicamente ao incremento quantitativo de servidores, notadamente nas áreas de educação e saúde.

responsáveis por 40% da variação do gasto total. No entanto, cabe destacar que a base de comparação (ano de 2001) foi atípica no tocante às despesas de capital (naquele ano a participação dessa despesa caiu de 13 para 8% na despesa total). Portanto, o expressivo crescimento em parte é fruto da recomposição do nível de gastos de capital. Mesmo assim, em relação ao ano de 2000, as despesas de capital variaram 56% e a de investimentos, 72%. Os investimentos como proporção das receitas correntes passaram de 5,3%, em 2001, para 13,5% em 2004 (na segunda metade da década essa relação foi de mais de 20%, em média). Esse expressivo incremento dos gastos com investimentos permitiu que as despesas de capital passassem a representar 15% do gasto total em 2004, contra 8% em 2001. Ou seja, ocorreu profundo incremento (movimento de recomposição aos níveis históricos) nas taxas de investimentos e, conseqüentemente, nas despesas de capital. Além disso, cabe destacar que apesar da baixa participação dessas despesas nos gastos totais, no período em questão quase metade (46%) da variação do gasto total foi decorrente do incremento de despesas de capital. Portanto, apesar do expressivo incremento de gastos no período, as raízes dessa variação (de acordo com o que está contabilizado para o período) não está no descontrole de gastos correntes⁷⁰ e, sim, na profunda ampliação das despesas de capital, o que em tese significa que praticamente metade da variação do gasto foi destinada a formação de patrimônio (ativos públicos)⁷¹ ou redução de passivos (amortização de dívidas)⁷².

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

⁷⁰ Se por um lado é fato que as taxas de crescimento foram acentuadas nas despesas de capital e explicam boa parte da variação do gasto, também é fato que não foi notado qualquer alteração estrutural no tocante a ampliação do gasto corrente, apesar do cenário econômico adverso do período. Ou seja, assim como será observado para o restante da década, na primeira metade da década as despesas correntes continuaram apresentando processo de expansão a taxas relativamente uniformes, independentemente do comportamento das receitas.

⁷¹ Com a exceção de aquisição de bens móveis e imóveis, parcela expressiva dos investimentos públicos (pavimentação de vias e construção de escolas, por exemplo) não é corretamente apropriada nos balanços públicos como incremento do ativo, o que dificulta a evidenciação do patrimônio gerado pelos investimentos efetuados no período.

⁷² Apesar do crescimento do nível de endividamento no período (decorrente do contrato firmado com a União para refinanciamento de dívidas), outros compromissos já assumidos (contratos de financiamento como BNDES, CEF ou mesmo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) foram sendo amortizados no período, razão pela qual não há contradição na afirmação de que parcela das despesas de capital foi direcionada para a redução do passivo, mesmo que de fato as obrigações globais só tenham aumentado no período.

anos da década principalmente por conta de retração econômica do período⁷³. 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 reais⁷⁴ (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.

Tabela XVII – Evolução das Receitas - Prefeitura de São Paulo – 2000 - 2004 – Valores em reais (R\$) - preços de 2010

Grupo de Receitas	2000	2001 (A)	2002	2003	2004 (B)	Diferença (B - A)	Variação (%)	Participação na Variação Total (%)
Receitas Correntes	15.382.101.130,54	16.244.323.535,18	15.842.394.597,31	15.391.763.525,34	17.286.306.229,86	1.041.982.694,67	6%	60%
Tributária	6.621.733.565,59	6.683.587.056,35	7.653.224.969,98	7.564.373.146,23	8.421.801.982,49	1.738.214.926,14	26%	100%
Patrimonial	112.029.594,78	299.237.610,33	369.444.493,51	336.449.821,21	175.809.390,79	-123.428.219,53	-41%	-7%
Serviços	57.696.688,99	62.468.756,72	67.139.949,53	50.995.242,42	56.773.195,75	-5.695.560,97	-9%	0%
Transf. Intergovernamentais	6.465.795.163,72	6.909.745.166,57	6.386.531.997,96	6.228.237.717,60	7.337.228.752,30	427.483.585,73	6%	25%
Outras Receitas Correntes	2.123.195.584,47	2.287.502.949,15	1.364.400.827,41	1.210.605.532,93	1.294.062.261,57	-993.440.687,58	-43%	-57%
Receitas de Capital	319.811.736,26	206.583.002,49	331.822.523,36	653.537.721,14	899.981.652,41	693.398.649,93	336%	40%
Operações de Crédito	213.404.484,88	137.688.637,52	296.859.612,99	550.971.888,66	697.043.408,03	559.354.770,50	406%	32%
Transferências de Capital	4.566.182,82	5.666.138,92	25.147.083,88	0,00	108.240.823,38	102.574.684,46	1810%	6%
Outras Receitas de Capital	101.841.068,56	63.228.226,04	9.815.826,48	102.565.832,48	94.697.421,00	31.469.194,96	50%	2%
Receita Total	15.701.912.866,80	16.450.906.537,67	16.174.217.120,67	16.045.301.246,49	18.186.287.882,27	1.735.381.344,60	11%	100%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Além da importância que as receitas de capital tiveram nesse período, merece destaque o crescimento das receitas tributárias. Esse crescimento, apesar do quadro econômico recessivo do período, só foi possível pela adoção de ações voltadas ao aumento da carga tributária individual, seja via aumento de alíquotas⁷⁵, base de cálculo⁷⁶ ou criação de novos

⁷³ 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).

⁷⁴ Preços de 2004 – deflacionados pelo IPCA.

⁷⁵ IPTU progressivo, por exemplo.

⁷⁶ Atualização da Planta Genérica de Valores em 2002 permitiu que a arrecadação do IPTU saltasse de uma queda real de 0,5% em 2001 para crescimento real de 9,4% em 2002.

tributos⁷⁷. Essas ações não foram suficientes para permitir substancial elevação das taxas de crescimento das receitas, mas sem elas o comportamento das receitas poderia ter sido ainda mais dramático.

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 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).

⁷⁷ Nesse sentido, merece destaque a aprovação da lei municipal 13.478, de 2002, que instituiu as taxas de resíduos sólidos, as quais permitiram que a arrecadação de taxas saltasse de R\$ 296 milhões, em 2002, para R\$ 491 milhões, em 2003 (crescimento de 65% em apenas um ano).

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

Ano	2000	2001	2002	2003	2004
Receitas Correntes	15.382.101.130,54	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	319.811.736,26	206.583.002,49	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 bilhões⁷⁸. 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 recorrentes⁷⁹ e no final do exercício a situação ficou ainda mais dramática, com atrasos no pagamento de servidores⁸⁰. No início de 2005, a nova gestão assumiu a prefeitura e reconheceu o estado de insolvência, que até então era perceptível, mas não declarado.

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

⁷⁸ Em preços de 2010.

⁷⁹ 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>

⁸⁰ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2212200422.htm>

01/2005, em 25 de fevereiro de 2005. Nela, reconheceu-se expressamente⁸¹ o estado de insolvência e estipulou-se as medidas para regularizar a situação:

“Art. 1º A Secretaria Municipal de Finanças promoverá o pagamento das despesas referentes ao exercício de 2004 e anteriores, reconhecidas pela atual Administração Municipal, da seguinte forma:

I - integralmente neste exercício, conforme a disponibilidade orçamentária e a programação do fluxo de caixa, até o valor de R\$ 100.000,00.

II - o saldo do débito não pago nos termos do inciso I será pago em 7 parcelas anuais de igual valor, vencendo a primeira em 2006;”

Como forma de justificar o estado de insolvência, a Administração publicou nota explicativa⁸² junto com a referida portaria, afirmando que o saldo de disponibilidades do final do exercício de 2004 estava vinculado às despesas específicas e, portanto, não disponível para cobertura dos compromissos assumidos. Além disso, declarou que o total de compromisso sem cobertura financeira somava R\$2,1 bilhões, o que destoava do registrado nos balanços por conta da existência de empenhos não liquidados (de R\$351 milhões), de empenhos indevidamente cancelados (R\$594 milhões), de despesas realizadas sem empenho (R\$ 233 milhões) e de despesas das empresas municipais (R\$323 milhões), bem como alegou que o saldo de recursos não estava disponível (apenas R\$288 mil estariam disponíveis) para suportar os compromissos existentes. A nota ainda destaca outros compromissos em atrasos, o que poderia levar o total de débitos para R\$8 bilhões (atraso no pagamento da dívida renegociada com a União⁸³, Eletropaulo⁸⁴, SABESP⁸⁵, IPREM⁸⁶ e precatórios⁸⁷), nada menos do que 65% das receitas correntes de 2004⁸⁸.

⁸¹ “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.

⁸² Disponível em: http://www.sindusconsp.com.br/downloads/juridico/portaria/por01_250205.pdf

⁸³ Pagamentos de R\$110 milhões em atraso.

⁸⁴ Pagamentos de R\$ 175 milhões em atraso.

⁸⁵ Débitos no valor de R\$ 228 milhões sendo cobrados em juízo.

Diante desse quadro, a portaria propôs o parcelamento de todos os débitos (acima de R\$100 mil) em 7 anos, com início dos pagamentos em 2006 e quitação até 2012. Apenas ficaram de fora os débitos com pagamento da folha de servidores, dívidas contratuais (refinanciamento da dívida com a união) e encargos tributários.

Além disso, 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

⁸⁶ Compromissos da ordem de R\$ 3 bilhões em precatórios atrasados.

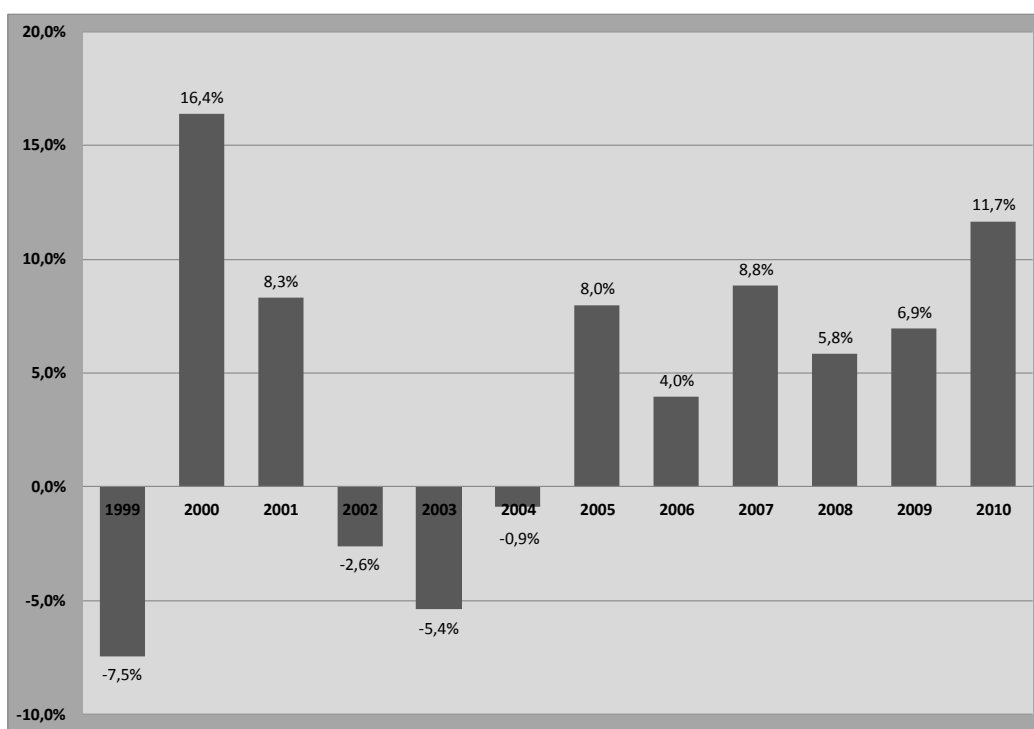
⁸⁷ Débitos de R\$ 2,3 milhões com o Instituto de Previdência do Município.

⁸⁸ Não há informações públicas acerca da veracidade da nota, tanto em relação aos débitos em si quanto aos montantes envolvidos. No entanto, as informações disponíveis e os próprios julgados do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (aprovou as contas da gestão do ano de 2004) e do Supremo Tribunal Federal (arquivamento da ação contra a prefeita em exercício no ano de 2004) foram no sentido de isentar a ilegalidade das medidas (cancelamento de empenhos) e não de negá-los. Dessa forma, percebe-se dos julgados que de fato ocorreu cancelamento de empenhos de compromissos existentes. Além disso, os próprios balanços oficiais evidenciam que mesmo nos empenhos que foram formalizados e assumidos, ainda assim havia descasamento entre o ativo e passivo financeiro. Na mesma linha, a postergação do pagamento do compromisso com a dívida renegociação com a União foi também reconhecida nos julgados (a medida também foi considerada legal pelos tribunais). Para os demais débitos as informações disponíveis não permitem qualquer inferência confiável. Do exposto, percebe-se que ao menos parte dos débitos existia (a legalidade ou ilegalidade da situação não possui valor para a discussão tratada neste trabalho).

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 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.

Gráfico VI – Evolução do Resultado Orçamentário como Proporção da Receita Total - Prefeitura de São Paulo – 1999 - 2010



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Os principais tributos que impulsionaram as receitas tributárias, principalmente a partir de 2004, foram o ISSQN e o Imposto sobre Transmissão Bens Imóveis (ITBI), ambos de competência municipal. A arrecadação do ISSQN sofreu oscilações até o ano de 2003, sendo que a partir de então a arrecadação passou a apresentar resultados consistentes ano após ano, o que fez com que a média de crescimento real dos últimos 6 anos alcançasse 12% ao ano e

respondesse, sozinha, por 34% da variação da receita total no período. Esse desempenho decorreu de três fatores: crescimento econômico robusto após 2004⁸⁹, revisão, em 2003, da legislação⁹⁰ que rege o imposto e ações nacionais e locais de combate à sonegação e estímulo à formalização de empresas⁹¹. Já o ITBI, embora ainda possua peso diminuto na arrecadação total, vem ganhando importância crescente na Prefeitura de São Paulo. Sendo um imposto incidente sobre a transmissão de bens imóveis, cuja base de cálculo aproxima-se do valor transacionado, permitiu que o crescimento expressivo do mercado imobiliário paulistano fosse revertido em maior arrecadação para os cofres municipais. Da estagnação real na primeira metade da década, o imposto passou a crescer, em termos reais, quase 13% ao ano na segunda metade da década. Em alguns exercícios, o crescimento real ultrapassou 30% no ano (2006, 2007 e 2010). Esse crescimento brutal deveu-se parte ao crescimento expressivo do mercado imobiliário na capital paulista e parte à revisão da metodologia de cálculo do imposto⁹².

As transferências constitucionais também permaneceram como importante fonte de recursos. As transferências decorrentes do ICMS⁹³ e do IPVA⁹⁴, ambos de competência estadual,

⁸⁹ Vale destacar que a arrecadação do tributo depende do desempenho econômico pelo fato de sua base de cálculo ser o valor do serviço prestado. Assim, seja pela variação positiva da quantidade ou pelo aumento real do preço unitário do serviço, o montante a ser pago a título de ISSQN sobe na mesma proporção. Na primeira metade da década, o desempenho econômico oscilou bastante, configurando claramente um período de estagnação econômica (redução de 3,3% do PIB entre 2000 e 2004). No entanto, a partir de 2005, o desempenho melhora substancialmente, fazendo com que a média de crescimento econômico na cidade superasse os 5% ao ano, de 2005 a 2008. Como essa melhora no ambiente de negócios afeta a arrecadação do principal tributo municipal sobre serviços, o impacto sobre a arrecadação tributária foi imediato e intenso, gerando importante incremento de receitas.

⁹⁰ A importância da revisão da legislação pode ser corroborada pelo fato de que em 2003 e 2004 a arrecadação do ISSQN do conjunto de Municípios sofreu grande elevação, da ordem de mais de 20% ao ano nesse período, a despeito da retração econômica vivenciada. Dessa forma, tanto no caso do Município de São Paulo como nos demais, o impacto da revisão da legislação do imposto foi fundamental para garantir o crescimento das receitas.

⁹¹ Principais ações: Declaração Eletrônica de Serviços, Cadastro de Prestadores de Outros Municípios, Nota Fiscal Eletrônica e Declaração de Instituições Financeiras. Embora não haja informações públicas que permitam a análise pormenorizada dos impactos dessas ações, dentro da Administração Tributária do Município é consenso e notório os avanços propiciados por essas iniciativas relativas ao ISSQN. Os ganhos de produtividade da fiscalização com a disponibilização de informações eletrônicas foram significativos, propiciando maior controle e gerenciamento tempestivo sobre as empresas contribuintes do ISSQN. Além disso, a criação do CPOM colaborou no combate à guerra fiscal, ao restringir as possibilidades de simulação de localização, aumentando significativamente a retenção do imposto por parte dos tomadores dos serviços.

⁹² Em 2005 foi estabelecida a obrigatoriedade das imobiliárias fornecerem informações detalhadas da comercialização de imóveis, o que permitiu que a apuração do valor de mercado dos imóveis fosse quase instantânea. Assim, essa ação permitiu à Administração Tributária revisar periodicamente o valor da base de cálculo do imposto. Portanto, diferentemente do IPTU, no caso do ITBI não há grande defasagem entre o valor tributado e valor de mercado do imóvel.

⁹³ A Constituição Federal de 1988 destinou aos Municípios 25% das receitas auferidas pelos Estados com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Além disso, determinou que ao menos 75% desse montante fossem distribuídos de

permaneceram como importantes fontes de receitas no período, embora em franco processo de redução da participação relativa. No caso do Município de São Paulo, o processo que ocorre há décadas de desconcentração industrial da capital para cidades do interior do Estado afeta diretamente o valor adicionado fiscal. Como esse parâmetro representa 76% do critério para definição do índice de participação do Município na arrecadação do ICMS, há um contínuo processo de redução desse índice (no início da década de 90 era superior a 30% e o final da década já havia caído para 27% e em 2011 é de 23%)⁹⁵. Por conta desse processo de redução da participação relativa, apesar da arrecadação estadual com o ICMS ter crescido em média 7% ao ano entre 2000 e 2010, no caso da cota-parte do Município de São Paulo o crescimento médio foi de apenas 3,8%. Já o IPVA, apesar de ser importante fonte de receitas, entre 2000 a 2010, a arrecadação desse tributo cresceu de forma relativamente fraca, apesar do substancial aumento da frota de veículos. Assim, no período citado, a arrecadação passou de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 1,4 bilhão (em preços de 2010). Diferentemente das demais fontes de receitas, no caso do IPVA nos últimos três anos (2007 a 2010) a arrecadação real tem sofrido redução (passou de R\$1,5 bilhão para R\$1,4 bilhão). Isso decorre da intensificação da perda de valor dos veículos usados e como o imposto é calculado com base no preço de mercado, calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas-FIPE, a absorção da redução dos preços dos veículos é automática e direta. Ou seja, embora sejam importante fonte de receitas, torna-se evidente que a alteração da base econômica da cidade tem afetado o arranjo federativo de repartição de receitas e não fossem os expressivos resultados obtidos nas receitas tributárias, o Município não teria se aproveitado da

acordo com o valor adicionado fiscal no Município. No caso do Estado de São Paulo, o índice de participação de cada Município nesses 25% do ICMS é definido da seguinte forma: 76% de acordo com a proporção do valor adicionado no Município em relação ao adicionado no Estado; 13% de acordo com a proporção da população do Município em relação a do Estado; 5% de acordo com a proporção da receita própria do Município em relação ao total do Estado; 3% de acordo com a área cultivada no Município em relação à cultivada no Estado; 2% linearmente entre os 645 municípios do Estado de São Paulo; 0,5% de acordo com a área protegida do Município em relação à protegida no Estado e 0,5% de acordo com a área inundada do Município em relação à inundada no Estado.

⁹⁴ A Carta Maior também reservou aos municípios 50% do produto da arrecadação do IPVA, de competência dos estados. Assim, da arrecadação de IPVA dos veículos licenciados no Município, metade dessa arrecadação é propriedade da Prefeitura.

⁹⁵ Nos anos de 2007 e 2008 ocorreram acréscimos pontuais do índice, decorrentes do impacto do aumento da arrecadação própria do Município em relação aos demais. Isso porque como o critério de receita própria representa 5% da composição do índice, o aumento expressivo das receitas tributárias, por conta de ações da administração tributária, impactou positivamente o índice, mais que compensando o efeito da perda proporcional de valor adicionado fiscal. No entanto, em 2009 e 2010, o efeito da redução relativa do valor adicionado voltou a ser preponderante e o índice de participação do Município voltou a reduzir-se. Já em 2011, o índice voltou a sofrer queda, mas, dessa vez principalmente por conta do efeito do Censo 2010 do IBGE, o qual mostrou redução relativa da população paulistana frente ao conjunto dos municípios paulistas.

conjuntura econômica favorável da segunda metade da década de 2000. Portanto, as evidências corroboram a necessidade de ajustes no arranjo federativo de forma a dar ao Município posição diferenciada, uma vez que sua base econômica também é diferenciada.

Diferentemente da década de 90 ou mesmo até 2004, as receitas de capital não foram impulsionadas por receitas oriundas de operações de crédito. Pelo contrário, essas receitas reduziram-se ano após ano e atualmente são desprezíveis em termos de importância relativa. As receitas de capital triplicaram-se por conta do aumento de outras receitas, principalmente por conta das receitas obtidas com as operações urbanas⁹⁶, outorga onerosa⁹⁷ e receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB. Essas receitas apresentam crescimento significativo e sustentado, atingindo R\$596 milhões em 2009 e R\$2,4 bilhões⁹⁸, em 2010 (nos últimos 6 anos a média de crescimento foi de 60% ao ano)⁹⁹. Além dessas, as receitas de transferências de capital também passaram a ter maior relevância. Essas transferências (receitas oriundas de repasses feitos de programas ou convênios com a União, Estado ou Organismo Internacional) oscilaram durante a década¹⁰⁰, mas, após 2008, principalmente em decorrência da criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (governo federal), os repasses voltaram a ter alguma previsibilidade e em montantes mais representativos. Em 2008 os repasses

⁹⁶ A Operação Urbana Faria Lima já rendeu R\$ 1,8 bilhão aos cofres municipais, enquanto a Operação Urbana Água Espreada arrecadou R\$ 1,4 bilhão. Essas Operações Urbanas visam promover melhorias em regiões pré-determinadas da cidade através de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada. O perímetro de cada Operação Urbana é favorecido por leis que prevêm flexibilidade quanto aos limites estabelecidos pela Lei de Zoneamento, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Este dinheiro é pago à Prefeitura, e só pode ser usado em melhorias urbanas na própria região. Até o momento, os recursos estão sendo aplicados em obras (R\$1 bilhão), em desapropriações e construção de habitações populares (quase R\$ 300 milhões), além de R\$355 milhões repassados ao metrô para futuras instalações nas áreas abrangidas pelas operações. Restando, portanto, mais de R\$1 bilhão a ser aplicado em melhorias nas áreas abrangidas. Detalhes dessas operações podem ser obtidas em : http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/empresa/index.php?p=22040

⁹⁷ Nos últimos 3 anos essas receitas somaram R\$ 465,6 milhões, representando importante fonte de receitas ao Poder Público Municipal. As receitas de outorga onerosa possuem a mesma natureza das receitas obtidas com as operações urbanas (receitas auferidas pela permissão para se construir acima do permitido pelo coeficiente básico de cada zona), com a diferença que nas operações urbanas as receitas só podem ser aplicadas na área da operação urbana, enquanto na outorga onerosa a aplicação dos recursos pode ser pulverizada pela cidade.

⁹⁸ Destaque para a Operação Urbana Faria Lima que rendeu R\$ 581,8 milhões e a Operação Urbana Água Espreada com arrecadação de R\$ 637,6 milhões.

⁹⁹ Esse desempenho está atrelado, principalmente, ao desenvolvimento de novas operações urbanas (Faria Lima e Água Espreada), que possibilitam nova e importante fonte de receitas.

¹⁰⁰ Em 2004 merece destaque as transferências para o Convênio Radial Leste (R\$ 11 milhões), Programa Morar Melhor (R\$ 18,9 milhões) e Programa de Reestruturação Urbana (R\$ 17,7 milhões).

de capital somaram R\$ 336 milhões¹⁰¹, em 2009 alcançaram R\$ 406 milhões¹⁰² e em 2010 R\$ 358 milhões¹⁰³. Embora ainda possuam baixa importância no total de receitas, passaram por profundo aumento a partir de 2008. A queda verificada nos últimos anos só não foi maior porque o licenciamento de novos veículos continua em nível elevado, o que compensa, em parte, a perda de arrecadação por conta da redução dos preços dos veículos usados.

¹⁰¹ Em 2008, apenas três convênios foram responsáveis por mais de 70% da arrecadação, a saber: Urbanização de favelas - Convênio do PAC Heliópolis/Parque Fernanda e Cidade Azul, com transferências federais de R\$ 92,7 milhões; Transportes – FUNCOR, com repasses federais de R\$ 62,8 milhões e Habitação – Convênio CDHU/SEHAB, com repasses estaduais de R\$ 82,8 milhões.

¹⁰² Em 2009, apenas três convênios foram responsáveis por mais de 80% da arrecadação, a saber: Urbanização de favelas - Convênio do PAC Heliópolis/Parque Fernanda e Cidade Azul, com transferências federais de R\$ 163,6 milhões; Habitação – Convênio SEHAB/Estado, com transferências de R\$ 122,1 milhões e CDHU/SEHAB, com transferências estaduais no valor de R\$ 53,0 milhões.

¹⁰³ Em 2010, apenas três convênios foram responsáveis por mais de 80% da arrecadação, a saber: Urbanização de favelas - Convênio do PAC Heliópolis/Parque Fernanda e Cidade Azul, com transferências federais de R\$ 91,4 milhões; Mananciais – Convênio do PAC, mananciais Lotes I a VIII, com repasses de R\$ 126,0 milhões e Saneamento – Fundo Municipal de Saneamento, convênio entre Estado, Município e SABESP, com transferências da empresa de R\$ 78,0 milhões.

Tabela XIX – Evolução das Receitas - Prefeitura de São Paulo – 2004 - 2010

Grupo de Receitas	2004 (A)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (B)	Diferença (B - A)	Variação (%)	Participação na Variação Total (%)
Receitas Correntes	17.286.306.229,86	18.432.647.657,89	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	7.653.827.101,97	51%	81%
Tributária	8.421.801.982,49	8.889.627.836,04	10.109.595.183,00	11.129.829.423,44	11.742.701.985,22	11.902.868.531,34	13.678.188.067,30	4.788.560.231,27	62%	51%
ISSQN	3.591.438.881,26	4.059.486.442,28	5.068.013.657,70	5.719.950.318,74	6.320.456.508,25	6.411.855.059,19	7.246.408.446,50	3.186.922.004,22	102%	34%
Patrimonial	175.809.390,79	469.598.709,04	659.742.232,72	686.347.308,05	714.859.842,40	470.018.644,16	446.457.296,98	-23.141.412,07	154%	0%
Serviços	56.773.195,75	150.961.415,11	148.256.019,65	138.207.006,26	125.333.177,87	124.496.163,13	245.160.227,24	94.198.812,13	332%	1%
Transf. Intergovernamentais	7.337.228.752,30	7.283.645.816,30	8.026.493.063,50	8.548.975.731,05	9.294.139.596,32	9.556.725.819,81	10.109.596.559,53	2.825.950.743,23	38%	30%
Outras Receitas Correntes	1.294.692.908,52	1.638.813.881,40	1.903.179.592,34	1.865.148.661,66	2.400.747.619,47	1.807.369.849,02	1.607.072.608,81	-31.741.272,59	24%	0%
Receitas de Capital	899.981.652,41	1.030.444.088,86	439.208.663,94	492.494.328,88	869.086.833,39	1.014.748.514,90	2.815.628.950,44	1.785.184.861,59	213%	19%
Operações de Crédito	697.043.408,03	25.335.509,51	29.318.460,69	28.169.294,77	12.224.520,05	19.202.088,16	20.327.722,70	-5.007.786,81	-97%	0%
Transferências de Capital	108.240.823,38	0,00	0,00	0,00	336.030.868,42	406.910.194,27	358.227.642,66	358.227.642,66	231%	4%
Outras Receitas de Capital	94.697.421,00	1.005.108.579,34	409.890.203,25	464.325.034,11	520.831.444,92	595.774.474,42	2.437.073.585,08	1.431.965.005,74	2474%	15%
Receita Total	18.186.287.882,27	19.463.091.746,75	21.286.474.755,14	22.861.002.459,33	25.146.869.054,67	24.876.227.522,36	28.902.103.710,31	9.439.011.963,56	59%	100%

Obs. Valores em preços de 2010 - deflator: IPCA

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Se, por um lado, é facilmente perceptível a profunda melhora no desempenho das receitas a partir de 2005, por outro não há alterações estruturais nas despesas que tenham colaborado para a melhora dos resultados orçamentários. Ou seja, a expansão das

receitas possibilitou que a expansão dos gastos públicos fosse acomodada dentro da disponibilidade financeira, mas o comportamento das despesas em si não colaborou para essa melhora do desempenho fiscal. Entre 2004 e 2010 as receitas totais tiveram crescimento real de 59%, passando de R\$ 18,2 bilhões para R\$ 28,9 bilhões, em preços de 2010, incremento líquido de R\$ 10,7 bilhões. Já as despesas da administração direta aumentaram 39%, passando de R\$18,3 bilhões para R\$25,5 bilhões, o que resultou em incremento líquido de R\$ 7,6 bilhões. Esse crescimento representa média de 6% ao ano, contra crescimento de 7% ao ano observado entre 2001 e 2004. Logo, percebe-se que a trajetória de crescimento desses gastos ficou praticamente inalterada. Os maiores destaques na evolução das despesas foram em serviços de terceiros, encargos da dívida e investimentos. Juntos, explicam quase a totalidade da variação do gasto total no período.

As despesas com serviços de terceiros aumentaram exponencialmente nos últimos anos. Em relação a 2004, essas despesas mais que dobraram (crescimento real médio de 14% ao ano) e responderam por 62% da variação do gasto total. Assim, em apenas 6 anos, de 2005 a 2010, essas despesas saltaram de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 9,5 bilhões, o que representa incremento de 121% nesses gastos. Tendo em vista o baixo crescimento das despesas com pessoal (apenas 14% em 6 anos) e o crescimento das receitas, exigindo a ampliação dos gastos com saúde e educação, pode-se inferir que a evolução desses gastos está em grande parte atrelado à decisão de ampliar a oferta de serviços públicos por meio da concessão de serviços, sob as mais diversas formas, à iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos¹⁰⁴. As despesas decorrentes do serviço da dívida cresceram em função da obrigatoriedade de destinar 13% das receitas ao pagamento da dívida renegociada com a União. Assim, com o incremento das receitas, aumenta-se também os encargos com esses compromissos, relação que pode ser observada ao comparar o crescimento delas (48% em relação a 2004) e o crescimento das receitas correntes (51% em relação a 2004)¹⁰⁵. Finalmente, as despesas com investimentos cresceram 35%, o que fez esses gastos responderem por 24% da variação do gasto total. Depois de 2005, ano em que se notou grande

¹⁰⁴ Desde 2005 a cessão de serviços à iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, passou a ser o foco principal na área de educação e saúde. Centenas de creches já são operadas por meio de convênio com entidades da sociedade civil e, na área da saúde, já são dezenas de contratos de gestão firmados com instituições privadas.

¹⁰⁵ O serviço da dívida do contrato de refinanciamento com a União é calculado sobre a Receita Líquida Real, que é um conceito de receita total excluindo-se algumas receitas, notadamente as provenientes de operações de crédito e alienação de bens, Assim, embora não seja precisa, a relação com as receitas correntes pode ser aplicada como tendência de comportamento.

redução dessas despesas (por conta do ajuste fiscal decorrente do estado de insolvência financeira), elas passaram a apresentar crescimento sustentado e elevado. No entanto, apesar de expressivo e sustentado, esse movimento não foi suficiente para recuperar os patamares de participação relativa dos investimentos em relação às receitas correntes. Ou seja, o crescimento dessas despesas é elevado, mas não possui correspondência no crescimento de receitas correntes ou, ao menos, não foi suficiente para manter essas despesas próximas dos patamares da segunda metade da década de 90 (proporção dessas despesas era de mais de 20% sobre as receitas correntes e atualmente é de 7%)

Tabela XX – Evolução das Despesas - Prefeitura de São Paulo – 2004 - 2010

Grupo de Despesas	2004 (A)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (B)	Diferença (B - A)	Variação (%)	Participação na Variação Total (%)
Despesas Correntes	15.589.973.768,56	16.607.345.385,01	17.995.055.230,52	17.735.024.643,77	20.169.650.470,54	20.324.984.004,95	22.075.668.728,39	5.468.323.343,38	42%	72%
Pessoal e Encargos	6.843.704.155,74	6.670.726.520,52	6.817.551.401,87	6.396.180.420,55	6.849.633.717,09	6.798.628.469,77	7.794.444.026,78	1.123.717.506,26	14%	15%
Material de Consumo	365.097.946,37	478.863.504,16	483.458.265,72	540.389.002,73	593.405.161,73	435.192.473,09	500.028.205,21	21.164.701,05	37%	0%
Serviços de Terceiros	4.264.796.573,33	4.759.776.169,61	5.649.645.747,65	6.148.760.460,15	7.165.176.705,88	7.734.632.509,94	9.483.093.624,23	4.723.317.454,62	122%	62%
Encargos da Dívida	1.591.666.305,10	1.854.081.170,35	1.970.895.602,68	2.233.778.874,27	2.398.018.492,88	2.181.311.374,48	2.355.897.826,54	501.816.656,19	48%	7%
Outras Despesas Correntes	2.524.708.788,02	2.843.898.020,38	3.073.504.212,60	2.415.915.886,08	3.163.416.392,95	3.175.219.177,68	1.942.205.045,63	-901.692.974,74	-23%	-12%
Despesas de Capital	2.756.848.020,41	1.303.520.027,30	2.450.101.693,34	3.108.687.513,14	3.511.923.094,61	2.825.793.429,63	3.457.353.172,54	2.153.833.145,24	25%	28%
Investimentos	1.912.279.698,05	736.601.057,13	1.661.390.324,04	2.383.094.638,66	2.674.326.536,40	1.903.588.197,50	2.580.930.739,18	1.844.329.682,04	35%	24%
Amortização de Dívidas	361.296.935,26	419.402.263,19	360.759.340,04	348.127.924,04	383.327.254,69	480.792.321,81	479.939.355,40	60.537.092,21	33%	1%
Outras despesas de Capital	483.271.387,09	147.516.706,97	427.952.029,26	377.464.950,45	454.269.303,52	441.412.910,32	396.483.077,96	248.966.370,99	-18%	3%
Despesa Total	18.346.821.788,97	17.910.865.412,31	20.445.156.923,86	20.843.712.156,92	23.681.573.565,15	23.150.777.434,58	25.533.021.900,93	7.622.156.488,62	39%	100%

Obs. Valores em preços de 2010 - deflator: IPCA

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Assim, a melhora dos resultados orçamentários e da própria condição financeira da Prefeitura após 2005 esteve atrelada à melhora do desempenho das receitas, o que permitiu acomodar a expansão contínua dos gastos, correntes e de capital.

Tabela XXI – 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	18.432.647.657,89	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	15.589.973.768,56	16.607.345.385,01	17.995.055.230,52	17.735.024.643,77	20.169.650.470,54	20.324.984.004,95	22.075.668.728,39
Poupança Corrente	1.696.332.461,29	1.825.302.272,88	2.852.210.860,68	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	3.511.923.094,61	2.825.793.429,63	3.457.353.172,54
Receitas de Capital	899.981.652,41	1.030.444.088,86	439.208.663,94	492.494.328,88	869.086.833,39	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	1.465.295.489,53	1.725.450.087,78	3.369.081.809,38
Superávit Financeiro	-1.030.082.252,39	597.161.155,78	1.419.298.683,98	2.103.374.599,89	1.636.637.228,44	94.527.369,27	1.562.720.480,48

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Nota-se, portanto, que os resultados orçamentários da Administração Direta têm sido suficientes para acomodar déficits da Administração Indireta (notadamente o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais) e 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 deteriorados 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 conseqüência, a capacidade de viabilizar investimentos por meio de operações de crédito foi profundamente reduzida. Os dados da tabela XXII mostram que no período de 1995 a 1999 o Município possuía relação próxima entre operação de créditos e investimentos, ou seja, conseguia 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 XXII – 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	5.223.736.436,60	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. Não houve alternativa a não ser arcar com a responsabilidade de gerar robustos superávits primários para garantir o cumprimento das obrigações vencidas e vincendas (vide tabela XXIII). Esse esforço fiscal inicialmente (ano de 2000) teve como contrapartida a queda brusca de todas as despesas, com

destaque para a de investimentos. Nos demais anos, a destinação de parcela fixa das receitas para o serviço da dívida, com a conseqüente necessidade de gerar resultados primários, impossibilitou que o maior nível de receitas fosse integralmente destinado à ampliação de investimentos e gastos sociais.

Tabela XXIII – Resultados Primários (Administração Direta) da Cidade de São Paulo – 1999 – 2010

Ano	Resultado Primário	% sobre Receitas Primárias
1999	-384.355.680,01	-5,9%
2000	1.273.756.503,36	17,2%
2001	974.835.539,32	11,9%
2002	228.409.580,72	2,6%
2003	-214.140.888,75	-2,1%
2004	611.458.993,67	4,9%
2005	1.800.396.247,45	12,9%
2006	1.796.180.703,39	11,0%
2007	3.012.781.676,68	16,5%
2008	2.344.612.842,81	11,2%
2009	3.296.847.826,98	14,8%
2010	5.396.535.384,71	20,2%

Nota: Considera-se Receita Primária o somatório das receitas, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras, as provenientes de operações de crédito, de amortizações de empréstimos e as receitas de alienação de ativos.

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

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 de 1999, em superávit primário de R\$1,3 bilhão. Esse esforço (redução de 13% da despesa total) foi fruto de contenção de gastos em todas as rubricas de despesas, exceto a de encargos da dívida, que cresceu 60% ano em função do pagamento das prestações do acordo de renegociação de dívidas. Dentre as rubricas de despesas que sofreram redução, destaque para a de investimentos, que teve queda de 22% em relação ao ano anterior, e a de outras despesas correntes, com redução de 42%. Portanto, de um exercício para o outro o déficit equivalente a 5,9% das receitas primárias passou para um superávit de 17,2% dessas mesmas receitas. 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 bilhões¹⁰⁶.

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 (tabela XXIV)

Tabela XXIV – Receitas não Primárias (Administração Direta) da Cidade de São Paulo

Descrição	1998 a 2000	2001 a 2004	2005 a 2010
Receitas não Primárias	4.957.759.010,45	4.286.223.887,51	7.314.995.881,36
Receita Aplic. Financ.	17.179.812,57	1.123.044.509,75	3.060.432.949,92
Cancelamento de Restos a Pagar	1.072.882.038,77	1.366.984.209,73	2.599.633.917,45
Operações de Crédito	3.867.697.159,12	1.682.563.547,21	134.577.595,90
Alienação de bens	0,00	1.661.881,98	1.470.085.350,92
Amortiz. Empréstimos	0,00	111.969.738,84	50.266.067,17
Participação de Receitas de Operações de Crédito no Total de Receitas não Primárias	78,01%	39,26%	1,84%

* Valores em preços de 2010 - deflator: IPCA

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

¹⁰⁶ Ambos atualizados para preços de 2010.

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 próximo do necessário para completa cobertura do serviço da dívida (Tabela XXV). Assim, de 2005 até 2010 (último dado disponível), o superávit acumulado foi de R\$ 19,9 bilhões¹⁰⁷, 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.

No entanto, essa aparente folga fiscal deve ser avaliada com cautela. Isso porque a necessidade de geração de resultados primários, no caso do Município de São Paulo, decorreu tanto da necessidade de cobertura do serviço da dívida, como também para financiar o déficit da Administração Indireta e formar ativos financeiros, de forma a propiciar maior solidez financeira de curto prazo. Nesse sentido, embora em alguns exercícios possam ser observados superávits acima do requerido para cobertura do serviço da dívida, isso não significou, necessariamente, esforço fiscal maior que o necessário, haja vista que por vezes a não existência de recursos para cobertura do passivo financeiro obrigava a geração de resultados maiores para propiciar o ajuste e a solvência financeira do ente municipal.

¹⁰⁷ Atualizado para preços de 2010.

Tabela XXV – Relação entre Resultados Primários (Administração Direta) e Encargos Financeiros – 1998 – 2010

Ano	Resultado Primário	Encargos Financeiros (Juros + Amortização)	Capacidade de Cobertura Própria dos Encargos	Varição do Superávit Financeiro
1998	153.752.096,56	4.030.401.746,86	4%	-
1999	-810.298.901,19	694.644.957,44	-117%	-1.047.396.270,41
2000	2.527.040.472,17	938.347.081,36	269%	2.979.422.668,42
2001	1.797.517.375,56	1.794.659.417,72	100%	1.779.462.553,58
2002	391.196.674,75	1.666.035.603,42	23%	-419.135.529,11
2003	-314.625.677,02	1.679.425.597,38	-19%	-862.965.490,49
2004	847.051.890,64	1.952.963.240,37	43%	-161.499.372,76
2005	2.325.100.995,49	2.273.483.433,54	102%	1.557.452.355,07
2006	2.229.816.552,37	2.331.654.942,72	96%	845.265.583,97
2007	3.607.025.437,80	2.581.906.798,31	140%	734.586.454,66
2008	2.646.679.201,91	2.781.345.747,58	95%	-346.556.984,50
2009	3.551.079.012,82	2.662.103.696,29	133%	-1.467.122.591,15
2010	5.544.270.042,93	2.835.837.181,94	196%	1.472.558.076,27

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Anuais Oficiais do Município – Valores em preços de 2010

Ao avaliar exercícios específicos, nota-se que eventual sobra em termos de superávit primário em relação aos encargos financeiros não foi necessariamente transformada em maior disponibilidade financeira. Por exemplo, no exercício de 2010 a diferença entre o superávit primário de R\$5,5 bilhões da Administração Direta e os encargos financeiros de R\$ 2,8 bilhões, resultou em saldo primário de R\$ 2,7 bilhões. No entanto, o superávit financeiro variou em R\$ 1,5 bilhão e a diferença de R\$ 1,2 bilhão foi consumida na cobertura do déficit da Administração Indireta¹⁰⁸. Logo, o que se observa é que mesmo no período mais recente, a geração de robustos superávits primários não significa folga fiscal, mas sim esforço no sentido de dar cumprimento às normas que determinam a compatibilização dos compromissos de curto prazo com os recursos disponíveis. Não tendo acesso a recursos de terceiros, a única saída é a geração de superávits primários no montante requerido pelos compromissos assumidos, seja pela administração direta ou indireta.

Enfim, a avaliação dos resultados primários evidencia dificuldades marcantes nos primeiros anos da década para compatibilizar compromissos e recursos disponíveis,

¹⁰⁸ A autarquia IPREM (Instituto de Previdência do Município) responde pela maior parte do déficit. No caso em tela, foram transferidos cerca de R\$ 1 bilhão para cobrir a insuficiência financeira.

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.

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 (tabela XXVI).

Tabela XXVI – Evolução do Resultado Nominal – Prefeitura de São Paulo – 2000 a 2010

Ano	Resultado Nominal	Varição da Receita	Resultado Nominal como Proporção das Receitas
2000	-2.462,79	2.427,23	-14,7%
2001	-4.594,12	1.857,10	-32,6%
2002	-10.615,47	894,02	-67,6%
2003	-5.248,44	2.170,17	-31,9%
2004	-2.263,02	3.057,78	-14,0%
2005	586,44	2.508,98	3,7%
2006	-1.953,13	2.577,19	-10,7%
2007	-2.735,70	2.332,08	-14,1%
2008	-7.979,50	3.592,07	-37,5%
2009	-3.523,78	881,54	-15,4%
2010	-9.147,86	5.174,58	-36,4%

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

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 equilíbrio¹⁰⁹. 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 bilhões¹¹⁰. Ou seja, a variação do endividamento foi mais de duas vezes a variação de receitas¹¹¹, 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 XXVII). 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.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Valores atualizados para preços de 2010.

¹¹¹ 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 XXVII – Evolução da relação entre Dívida Fundada e Receitas Correntes – Prefeitura de São Paulo – 1995 a 2010

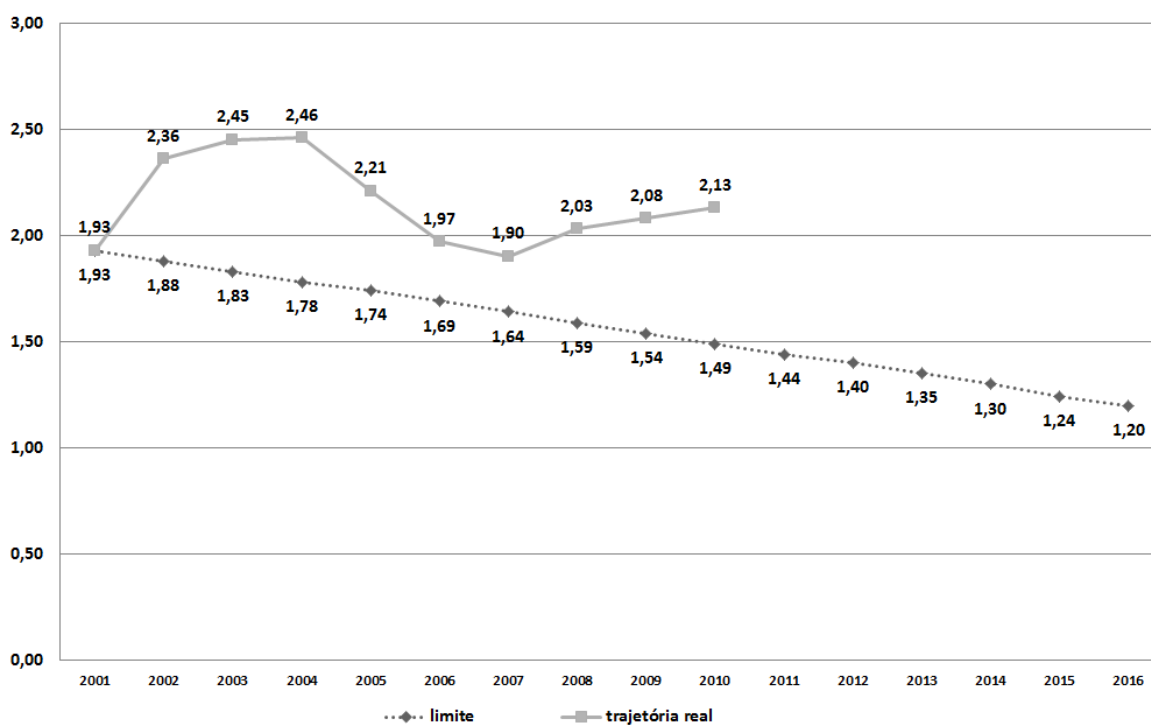
Ano	Dívida Fundada / Receitas Correntes
1995	120%
1996	121%
1997	149%
1998	160%
1999	188%
2000	186%
2001	183%
2002	237%
2003	236%
2004	234%
2005	212%
2006	192%
2007	188%
2008	187%
2009	182%
2010	191%

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

Outro indicador que permite observar o nível de endividamento relativo é a relação dívida consolidada sobre receita corrente líquida. Por conta do aumento contínuo da dívida consolidada, tendo por base as distorções existentes no contrato de renegociação de dívidas com a União, a relação dívida sobre receitas, definida na Resolução do Senado 40, de dezembro de 2001, continua a apresentar deterioração, em níveis maiores e mais intensos do que antes do acordo de renegociação de dívidas (Gráfico VII). A relação dívidas sobre receitas, que em 2001 era de 193%, já alcança 213% em 2010, distanciando-se do limite máximo de endividamento estabelecido na resolução do Senado e do próprio processo de ajustamento previsto. Isso porque a resolução 40 do Senado estabeleceu que os Municípios teriam o prazo de 15 anos para proceder ao ajuste do endividamento em relação ao limite estabelecido, sendo que o excedente deveria ser reduzido, no mínimo, em 1/15 a cada exercício. Em caso de não cumprimento da redução do nível de endividamento em 15 anos, a União ficará proibida de realizar transferências voluntárias para os entes que descumprirem as metas de ajustamento. O prazo derradeiro para o ajuste

encerra-se em 2016. Se até lá o Município não estiver com essa relação em 1,2, a União não poderá mais realizar transferências voluntárias à Prefeitura.

Gráfico VII – Dívida Consolidada Líquida sobre Receitas Correntes - Prefeitura de São Paulo – 2000 - 2010



Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

Pelo gráfico, nota-se que ao invés de cair, como era esperado no programa de renegociação da dívida, o indicador de endividamento relativo apresentou elevação até 2004, tendo-se reduzido em 2005 a 2007 por conta do forte esforço fiscal empreendido no Município e do baixo valor do IGP-DI em 2005 (1,2%) e 2006 (3,8%). No entanto, em 2007, o IGP-DI do ano (7,9%) voltou a apresentar aceleração frente ao IPCA (4,5%), o que resultou em desaceleração da trajetória de redução do endividamento. Em 2008, novamente o IGP-DI do ano (9,1%) distanciou-se do IPCA (5,9%), o que fez o nível de endividamento subir e, a partir de então, o nível de endividamento como proporção das receitas apenas subiu, distanciando-se das metas definidas pela resolução 40 do Senado federal.

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.

Quadro III – Gastos Obrigatórios ou Inadiáveis - Prefeitura de São Paulo - 2010

Descrição	Valor (Em R\$ milhões)
Aplicação Constitucional na Educação (25% das receitas de impostos)	5.241,24
Adicional de aplicação na educação definido na Lei Orgânica Municipal	1.470,23
Aplicação constitucional na saúde	4.027,16
Destinação de recursos para pagamento de precatórios (1,5% das receitas)	375,89
Estimativa da Folha salarial sem servidores da educação e saúde	3.737,50
Legislativo (Câmara Municipal e Tribunal de Contas)	465,47
Contribuição Patronal sobre a folha de servidores	514,00
Adicional financeiro para cobertura do déficit do IPREM	1.217,74
Total de Gastos Obrigatórios ou Inadiáveis	17.049,23

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais e estimativas próprias

Portanto, comprova-se a inviabilidade de evitar que o endividamento cresça, por maior que seja o ímpeto da Gestão Local em buscar esse objetivo. Até por conta desse arranjo estrutural, não há estímulo para que o esforço fiscal seja maior do que o necessário para cumprir os compromissos de curto prazo, haja vista o processo praticamente inevitável de expansão do nível de endividamento. Ou seja, a ausência de ruptura na condução da política fiscal de longo prazo não significa, necessariamente, que não há interesse da gestão local em obter resultados fiscais consistentes de longo prazo, mas sim que não há benefícios (econômicos ou políticos) em aumentar ainda mais o esforço fiscal, já que não haverá redução do nível de endividamento.

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.

Tabela XXVIII – Evolução da Poupança Corrente - Prefeitura de São Paulo – 1995-2010

Ano	Poupança Corrente / Receitas Correntes
1995	23%
1996	13%
1997	8%
1998	7%
1999	2%
2000	26%
2001	15%
2002	7%
2003	6%
2004	10%
2005	10%
2006	14%
2007	21%
2008	17%
2009	15%
2010	15%

Compilação de dados: Rogério Ceron / Fonte: Balanços Oficiais

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 XXIX). 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 XXIX – 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. Para evidenciar essa constatação, cabe simular três cenários até o final do contrato (2030), baseados em diferentes perspectivas para o crescimento das receitas:

- Cenário base: crescimento real médio das receitas correntes dos últimos 12 anos, deflacionado pelo IGP-DI, resultando em crescimento médio de 3 % ao ano.
- Cenário Otimista: crescimento real médio das receitas correntes dos últimos 10 anos, deflacionado pelo IGP-DI, resultando em crescimento médio de 4% ao ano.
- Cenário pessimista: crescimento médio dos últimos 15 anos, excluindo-se os anos de 2005 e 2006 (anos de crescimento atípico e dificilmente

reproduzível¹¹²) e deflacionado pelo IGP-DI, resultando em crescimento médio de 2% ao ano.

O estabelecimento desses cenários a partir do crescimento médio possui razoabilidade na medida em que eles possuem correlação com o passado da própria Prefeitura. Assim, considerar no cenário base o crescimento médio dos últimos 12 anos (1999 a 2010) foi decorrência natural de abranger todo o período desde o início das tratativas para o acordo de renegociação de dívidas (1999) até o último exercício com dados disponíveis (2010). Já o cenário otimista apenas abrange os últimos 10 anos, no qual o crescimento de receitas mostrou maior consistência, principalmente a partir de 2004. Finalmente, o estabelecimento do cenário pessimista alarga o período de análise ao abranger os últimos 15 anos e ainda expurgar o crescimento atípico dos anos de 2005 e 2006, uma vez que é improvável que haja novamente conjunção de fatores externos e internos que propicie salto tão elevado de receitas.

A partir dos cenários descritos, mantidas as cláusulas contratuais atuais e a inadimplência dos pagamentos das prestações devidas (13% das receitas), nota-se que decorridos os 30 anos de pagamentos da dívida, ainda o problema do endividamento não será resolvido.

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 MP 2185 a partir de 2030.

¹¹² As ações implantadas em 2005 e 2006 estavam inseridas dentro de um quadro anterior de alta informalidade, evasão fiscal, inadimplência e desestruturação da administração tributária. Atualmente, tanto as taxas de informalidade quanto de inadimplência estão nos menores patamares históricos, havendo pouca margem para saltos de receitas como o verificado nos anos de 2005 e 2006.

No cenário menos favorável, o problema ainda será agravado, uma vez que a relação dívidas sobre receitas alcançará 232% e o comprometimento de recursos com o serviço da dívida, 35%. Ou seja, se o cenário de crescimento médio dos últimos 12 anos for mantido para até 2030, o Município não terá condições de arcar com o saldo residual da dívida, já que mesmo após o pagamento dessa dívida por 30 anos, ainda restará saldo devedor maior, como proporção das receitas, do que o existente quando da celebração do acordo. Mesmo no cenário mais otimista possível (crescimento médio real de 4% das receitas pelos próximos 20 anos), ainda assim haverá saldo residual da dívida que comprometerá parcela expressiva dos recursos do Município. Enfim, não há razoabilidade na persistência das distorções atuais e a continuidade delas irá minar a capacidade de investimento do Município por décadas.

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.

Para comprovar que os juros contratuais estão no cerne do problema, cabe simular os mesmos cenários, apenas alterando-se a taxa de juros de 9 para 6%. Ou seja, partindo do pressuposto que, em 2011, o Governo Federal e o Município pactuassem o fim da penalidade pela não amortização extraordinária e voltasse a aplicar, a partir de 2011, juros de 6% sobre o saldo devedor, os resultados da simulação seriam notadamente diferentes.

Quadro V – Resultados das Simulações com alteração dos encargos contratuais- Prefeitura de São Paulo

Cenário	Taxa de Crescimento Real das Receitas	DCL/RCL	Prestação/RLR*
Base	3%a.a.	21,68%	2,90%
Otimista	4%a.a.	0,00%	0,00%
Pessimista	2% a.a.	56,36%	7,53%

* A relação Prestação sobre RLR representa o comprometimento da receita Municipal com o pagamento da dívida MP 2185 a partir de 2030.

Na simulação proposta, com ajustes na taxa de juros a partir de 2011, no melhor dos cenários (crescimento médio de 4% ao ano), a dívida seria quitada até 2030. Importante destacar que, na simulação anterior (com juros de 9% ao ano), a taxa de crescimento das receitas teria que ser da ordem de 7% ao ano, em média, para permitir a quitação da dívida até 2030. Na simulação com redução dos juros, bastaria obter crescimento médio de 4% ao ano, em média. Logo, a manutenção de juros de 9% ao ano como penalidade pela não amortização extraordinária em 2002 significa, na prática, que o Município teria de adotar medidas que permitissem que as receitas crescessem 75% acima do que seria necessário se os juros passassem a ser de 6% ao ano. Esse crescimento de 7% ao ano não possui respaldo nas taxas de crescimento econômico previstas ou mesmo observadas no país em horizontes tão dilatados, o que significa que somente via incremento da carga tributária individual e global seria possível atingir, na teoria, essa média de crescimento.

Mesmo no cenário mais pessimista, ao saldo residual da dívida seria relativamente baixo e coberto pelo comprometimento de 8% das receitas do Município. Quando esses resultados são comparados à simulação de manutenção dos juros atuais (o comprometimento de receitas teria que ser de 35%), nota-se o impacto desse diferencial de juros sobre o futuro da cidade.

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 propõe 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 90 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.

3.4. Considerações finais sobre o capítulo

A avaliação dos resultados obtidos na década são esclarecedores. No tocante aos resultados fiscais observam-se dificuldades financeiras nos primeiros anos pós-acordo, sendo que o quadro só se altera a partir de 2005, com melhor equilíbrio entre compromissos e disponibilidades. Assim, observa-se que, 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 financeiros, principalmente no ano mais recente, possuem baixa consistência em caso de variação acentuada das receitas ou das despesas (o saldo financeiro não é suficiente para suportar integralmente um mês de compromissos). Além disso, o quadro fiscal de longo prazo continua apresentando deterioração.

O resultado nominal, que mede a variação do endividamento do setor público, manteve-se negativo em praticamente todos os exercícios (sem contrapartida no ativo – formação de patrimônio público), 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.

Embora haja maior consistência nos resultados fiscais, principalmente a partir de 2005, o processo de deterioração das finanças municipais foi até mesmo intensificado após a celebração do acordo de renegociação de dívidas. Os maiores patamares de superávit primário decorrem da necessidade de cobertura do serviço da dívida e o maior controle entre compromissos e recursos disponíveis de curto prazo não são capazes de mudar a trajetória de deterioração fiscal de longo prazo, representado pelo crescente aumento do endividamento. Além disso, não ocorreram mudanças significativas no tocante à geração de poupança corrente ou proporção entre despesas de capital e despesas correntes. A poupança corrente tem apresentado melhor consistência, principalmente nos últimos 5 anos, em relação ao período pré-reformas e pré-acordo de renegociação de dívidas, mas não tem sido suficiente para melhorar a capacidade de investimento ou redução do endividamento (amortização de dívidas). Por fim, a relação da dívida fundada com as receitas correntes evidencia quadro preocupante, com ausência de reversão do quadro de endividamento, apesar do esforço fiscal e da ausência de novas operações de crédito.

Em resumo, embora haja maior consistência nos resultados fiscais, principalmente a partir de 2005, o processo de deterioração das finanças municipais foi até mesmo intensificado

após a celebração do acordo de renegociação de dívidas. Os maiores patamares de superávit primário decorrem da necessidade de cobertura do serviço da dívida e o maior controle entre compromissos e recursos disponíveis de curto prazo não são capazes de mudar a trajetória de deterioração fiscal de longo prazo, representado pelo crescente aumento do endividamento. Além disso, ocorreram mudanças tênues no tocante à geração de poupança corrente ou na proporção entre despesas de capital e despesas correntes. Logo, após mais de 10 anos de esforços e sacrifícios fiscais no âmbito municipal, com profundos impactos sobre as taxas de investimentos, não são identificados resultados significativos ou duradouros no sentido de evidenciar maior solidez fiscal do Município no médio e longo prazo. Pelo contrário, até a celebração do acordo de renegociação de dívidas, a ampliação do nível de endividamento tinha como contrapartida, ao menos parcialmente, o aumento do nível de investimentos e, por conseqüência, do patrimônio público local (os investimentos representavam quase 50% da variação do endividamento em cada exercício). Após o acordo, a variação do nível de endividamento (tão intensa quanto na década de 90) ocorre sem qualquer contrapartida no ativo (os investimentos representam algo em torno de 4% da variação do endividamento), o que significa dizer que ocorre um processo vicioso que gera custos presentes e futuros à população paulistana, mas sem nenhum benefício, quer sejam de curto (viabilização de investimentos), ou de longo prazo (maior capacidade de investimento ou menor carga tributária).

Finalmente, cabe ressaltar que embora o esforço fiscal não tenha sido suficiente para alterar o quadro patrimonial do Município, a obrigação de gerar superávits primários para suportar os compromissos financeiros coadunou-se com o objetivo do Governo Federal de controlar os entes subnacionais e forçá-los a contribuir com as decisões da política macroeconômica, independentemente das necessidades locais. Assim, não deixa de surpreender que mesmo diante de claras distorções no quadro patrimonial da Prefeitura (ampliação constante do passivo sem contrapartida no ativo), não ocorreu qualquer movimentação por parte do Governo Federal no sentido de reequilibrar os contratos de renegociação de dívidas ou mesmo rever os normativos impostos no final da década (consolidados na LRF). Essa inércia, a despeito de possuir algum tipo de benefício de curto prazo ao governo federal (colaboração com o esforço fiscal requerido pela política macroeconômica), acaba sendo um despropósito com os objetivos que nortearam não só a celebração do acordo de renegociação de dívidas, mas também todo o arranjo normativo instituído desde o final da década até a LRF (assegurar a solidez fiscal dos

entes subnacionais no médio e longo prazo). Ou seja, a recusa em reconhecer e proceder aos ajustes necessários para reequilibrar o acordo em relação aos seus objetivos iniciais representa, paradoxalmente, justamente o descumprimento de todo o arranjo normativo existente. Isso porque a permanência das regras atuais vai comprometer durante décadas, injusta e desnecessariamente, a capacidade de investimento público do Município, além de desestimular esforço fiscal adicional da atual e das próximas gestões (já não haverá benefícios em proceder a esse sacrifício fiscal adicional). Logo, manter as regras atuais, seja sob qual for o pretexto, implica reconhecer que não é mais objetivo do Governo Federal ajudar a sanear o quadro fiscal do Município, uma vez que o sacrifício fiscal presente não implicará melhora do quadro patrimonial e nem ampliará a capacidade de investimento futura do Município.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO

O Município e a Prefeitura de São Paulo sofreram, durante a década de 90, 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 a 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 mantêm-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, aumentaram-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 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 mesmo 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.

Referências Bibliográficas

- AFFONSO, Rui B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, jun. 2000, pg. 127-152, vol. 14.
- AFFONSO, Rui B. A. *O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico*. 2003. Tese (doutorado em economia). IE/UNICAMP, 2003.
- ALMEIDA, Anna O. *Déficit e Endividamento Estadual (1990-1995)*. 1997. Dissertação (mestrado em economia). IE/UNICAMP, 1997.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 40/2001, dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. 2002a. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_nao_consolidada.pdf>. Acessado em: 15/01/2011.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 43/2001, dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. 2002b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Resolucao/010000_resol_43.pdf>. Acessado em: 21/01/2011.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 11/1994, dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1994.pdf>>. Acessado em: 21/01/2011.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 78/1998, dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas

- respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1998.pdf>>. Acessado em: 21/01/2011.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 69/1995, Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1995.pdf>>. Acessado em: 21/01/2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil e emendas. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acessado em: 21/01/2011.
- BRASIL. Congresso. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em 23/04/2011.
- BRASIL. Congresso. Lei Complementar 82, de 27 de março de 1995, disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acessado em: 20/05/2011.
- BRASIL. Congresso. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acessado em: 20/05/2011.
- BRASIL. Executivo. Medida Provisória 2185-35, de 24 de agosto de 2001, Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Brasília, 2001.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2185-35.htm>. Acessado em: 12/04/2011.

BRASIL. Executivo. Medida Provisória 1.811, de 25 de fevereiro de 1999, estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1811.htm>. Acessado em: 12/04/2011.

BUARIM JR; O.; RODRIGUES, F. Prefeitura de São Paulo está "quebrada". *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/01/1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27019915.htm>>. Acessado em: 15/04/2011.

CANO, Wilson (et. al). *Economia Paulista*. Campinas: Alínea, 2007.

CORSALETTE, C. SP atrasa pagamento, e empresa rompe contrato em CEU. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/10/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2710200421.htm>>. Acessado em: 12/04/2011.

COSSO, R.; LEITE, P. D. Marta atrasa pagamentos, e obras param. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 07/02/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0702200401.htm>>. Acessado em: 12/04/2011.

DIAS, Fernando A. C. O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003. Textos para Discussão. Senado Federal. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD17-FernandoAlvaresDias.pdf>. Acessado em: 25/11/2011.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro:Campus, 1999.

GÓIS, C. Marta admite venda de bens públicos, mas não para pagar dívida. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 15/12/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u16786.shtml>>. Acessado em: 12/04/2011.

- GUARDIA, E. R. *O regime fiscal brasileiro*. 1999. Tese (doutorado em economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1999.
- GUIMARÃES, E.A. O viés do IGP e seus efeitos. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 30 de junho de 2003.
- GUIMARÃES, E.A. O IGP e as Exportações. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 2011.
- KIMURA, S. et al. Estudo do Retorno da Arrecadação da União e do Estado no Município de São Paulo. I Seminário Nacional de Melhores Práticas e Propostas de Gestão da Arrecadação Municipal, 2008, São Paulo. Disponível em: <<http://www.sindafsp.org.br/senam/isenam/apresentacao.html>>. Acessado em: 04/09/2011.
- LEITE, Cristiane S. *O Processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na Década de 1990*. 2005. Tese (doutorado em ciência política). FFLCH/USP, 2005.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. O Endividamento dos Governos Estaduais nos Anos 90. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 94, 2000. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1724&tp=a>. Acessado em: 06/09/2011.
- LOPREATO, Francisco L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. Coleção Economia Contemporânea. Editora Unesp. 2002.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/93-5.pdf>>. Acessado em: 12/10/2011.
- MACEDO. R. Por um novo IGP. *Jornal O Estado de São Paulo*, 2003.
- MACEDO. R. O Desastroso IGP da FGV. *Jornal O Estado de São Paulo*, 2011.
- MENDES, M. E os precatórios? *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 21/08/1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi21089814.htm>>. Acessado em: 12/04/2011.
- NASCIMENTO, E.R.; DEBUS, I. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ministério da Fazenda. Brasília, 2002.

NOBRE, Eduardo A. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros*. 2000. Tese (doutorado em estruturas ambientais urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.

NOBRE, Eduardo. Impactos da globalização econômica no complexo metropolitano expandido de São Paulo: possibilidades de ação. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/impactos.pdf>. Acesso em: 12/12/2011.

PRADO, Sérgio. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas. Relatório. CEPAL. 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>>. Acessado em: 19/06/2011.

PRESSER, M. F. O comportamento recente do IGP: uma nota técnica. *Jornal da Unicamp*. Caminas, Edição 18 a 24 de agosto, 2003.

REZENDE, F.; AFFONSO, J. R. A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas. Banco Mundial. 2002. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>. Acessado em 03/11/2011.

SANTIAGO, Igor M. A Evasão Fiscal e a Concorrência Tributária como Fatores de Distorção do Livre Mercado. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 7, n. 38, mar. 2009. Disponível em: <<http://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/09/A-evasao-fiscal-e-a-concorrenca-tributaria-como-fatores-de-distorcao-do-livre-mercado.pdf>>. Acesso em: 13/04/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei 14.517, de 16 de outubro de 2007, institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria a Companhia São Paulo de Parcerias - SPP e dá outras providências. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=17102007L%20145170000>. Acessado em: 20/05/2011.

SÃO PAULO (Município). Lei 14.649, de 20 de dezembro de 2007, autoriza a constituição da Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos - SPDA. São Paulo,

2007. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=21122007L%20146490000>. Acessado em: 20/05/2011.
- SÃO PAULO (Município). Portaria Intersecretarial 01/2005. São Paulo, 2005. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=25022005PI000012005SGM>. Acessado em: 12/06/2011.
- SÃO PAULO (Município). Lei 12.397, de 03 de julho de 1997, Dispõe sobre a complementação e a compensação de reajustes dos padrões de vencimentos e salários do funcionalismo municipal que especifica, e dá outras providências. São Paulo, 1997. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04071997L%20123970000>. Acessado em: 20/05/2011.
- SÃO PAULO (Município). Lei 12.701, de 27 de agosto de 1998, Fixa a menor remuneração bruta dos servidores municipais, reajusta os vencimentos e salários, na forma que especifica, e dá outras providências. São Paulo, 1998. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28081998L%20127010000>. Acessado em: 20/05/2011.
- SÃO PAULO (Município). Decreto 36.769, de 21 de março de 1997, dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salários do funcionalismo municipal, de que trata o artigo 4º da lei 11.722/1995. São Paulo, 1997. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=36769&a=&s=&var=0>. Acessado em: 20/05/2011.
- SÃO PAULO (Município). Lei 37.364, de 18 de março de 1997, Dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salários do funcionalismo municipal, de que trata o artigo 4º da lei 11.722/1995. São Paulo, 1998. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=D&n=37364&a=&s=&var=0>. Acessado em: 20/05/2011.
- SILVA, J. C. É "impossível" pagar a dívida. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/01/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1301200101.htm>>. Acessado em: 16/04/2011.

TINEU, Rogério. *A desconcentração Industrial da Região Metropolitana de São Paulo e seus Efeitos sobre as Regiões Administrativas de Campinas, São José dos Campos e Sorocaba no Período de 1990 a 2005*. 1º Simpósio de Pós Graduação em Geografia do Estado de São Paulo – SIMPGEO-SP. Rio Claro. 2008.

TOLLINI, Helio M.; AFFONSO, J. R. Uma falácia orçamentária. *Jornal O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 07/12/2011. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/2303/Tollini%20e%20Afonso.pdf>>. Acessado em: 02/01/2012.

TOLLINI, Helio M.; AFFONSO, J. R. Lei de Responsabilidade Orçamentária. Congresso Nacional de Controle Externo – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/2209/111103-Semin%C3%83%C2%A1rioTCE-LRO.pdf>>. Acessado em: 02/01/2012.

VARGAS, Neide C. *Estados no Brasil e Controle Fiscal e Financeiro no Pós-Real*. 2006. Tese (doutorado em economia). IE/UNICAMP, 2006.