



## **ANEXO I**

### **APRESENTAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO E DEMONSTRATIVO DA PREVISÃO DE RECEITAS PARA O QUADRIÊNIO 2018/2021**



## Sumário

Relação de Figuras.....	2
1. Cenário econômico e reflexos nas finanças municipais.....	3
1.1. Cenário econômico .....	3
1.2. Perspectivas para a Receita Pública no quadriênio 2018-21 .....	5
1.2.1. Receitas Tributárias.....	6
1.2.2. Receitas de Transferências.....	7
1.2.3. Gestão Tributária.....	9
1.2.4. Desestatizações e outras receitas .....	10
1.3. Análise das Despesas.....	11
1.3.1. Iniciativas para redução do gasto e aprimoramento do uso de recursos.....	11
1.3.2. Previdência Municipal .....	12
1.3.3. Precatórios .....	17
1.3.4. Compensação Tarifária.....	27
1.3.5. Dívida Pública .....	29
<b>ANEXO I.A .....</b>	<b>33</b>



## Relação de Figuras

Figura 1 Variação Anual do Produto Interno Bruto .....	3
Figura 2 Evolução da Receita Tributária e de Transferências – Período 2006 a 2016*Fonte: ASECO, SF. ...	5
Figura 3 Transferências de Recursos do ICMS, preços constantes de 2017* .....	8
Figura 4 Segurados e Beneficiários do RPPS – Maio/2017 .....	13
Figura 5 Análise da despesa previdenciária – 2008 a 2030 .....	14
Figura 6 Insuficiência Financeira do RPPS .....	15
Figura 7 Os quatro pilares fundamentais do Plano Municipal de Quitação de Precatórios.....	20
Figura 8 Histórico de Compensação Tarifária – Desembolsos mensais.....	28
Figura 9: Variáveis Macroeconômicas. PPA 2018 a 2021. ....	33
Figura 10: Evolução das Receitas do Município de São Paulo no período 2012-2016 .....	34
Figura 11: Evolução da Dívida Consolidada do Município de São Paulo .....	35
Figura 12: Orçamento 2018, Projeto de Lei Orçamentária 2018, Plano Plurianual 2019 a 2021 .....	36



## 1. Cenário econômico e reflexos nas finanças municipais

### 1.1. Cenário econômico

O Brasil vive uma das mais severas crises econômicas de sua história. Desde de 2014, o País registrou ou taxas de crescimento negativas ou próximas de zero. São quatro anos consecutivos de recessão econômica:

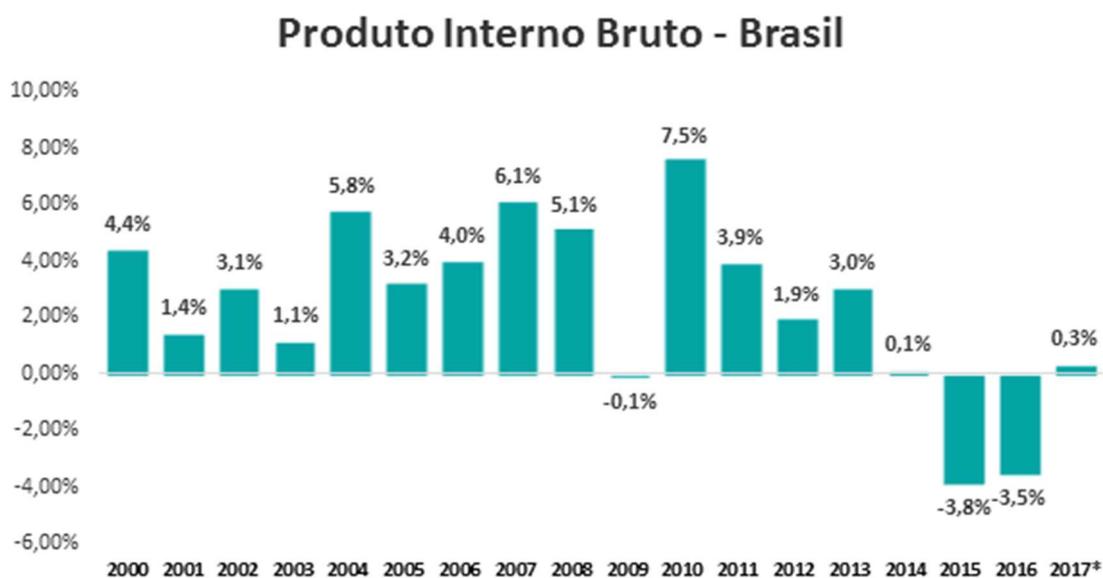


Figura 1 Variação Anual do Produto Interno Bruto

\*Estimativa Banco Central - Posição 11/08/2017

Neste contexto, manter o orçamento municipal equilibrado tem sido um desafio constante. A queda da atividade econômica compromete a arrecadação de impostos, tanto pela redução da base de cálculo dos impostos (faturamento das empresas), como pelo aumento da inadimplência de pessoas físicas e jurídicas.

Some-se a isso a queda na arrecadação própria de outros entes federativos, que afeta a transferência voluntária para a Municipalidade de São Paulo.

Por sua vez, a elevação do desemprego e a queda no nível de renda da população têm como consequência direta o aumento da demanda por serviços públicos



municipais. Entre estes, destacam-se os serviços de saúde e educação, cuja necessidade de ampliação da oferta acaba exercendo pressão orçamentária adicional.

O cenário de restritivo reforça a importância do planejamento orçamentário, com foco no equilíbrio fiscal intertemporal. Viabilizar os investimentos necessários para atender às demandas da população de forma sustentável é o principal desafio do PPA 2018-2021.



## 1.2. Perspectivas para a Receita Pública no quadriênio 2018-21

O contexto econômico incerto e o histórico recente de frustração de receitas levaram a Secretaria Municipal da Fazenda a adotar maior prudência na estimativa de receitas municipais para os próximos anos.

A frustração de receitas que marcou o ciclo orçamentário anterior prejudica o planejamento do gestor público, exigindo ajustes pelo lado da despesa. Em relação ao período do presente Plano Plurianual, as projeções de receita para 2018 e 2019 embutem uma recuperação gradual frente à receita efetivamente observada em 2016 e 2017. A retomada no crescimento das receitas é fundamentada na expectativa de recuperação moderada da economia brasileira, e no sucesso do Programa de Desestatização da atual gestão.

Apesar da expectativa de melhora no horizonte até 2021, é importante frisar que a composição das receitas municipais vem sofrendo mudanças significativas em relação ao contexto histórico. As chamadas Receitas de Transferências (por exemplo, oriundas de transferências federais) vêm recuando, enquanto as Receitas Tributárias próprias se tornam mais relevantes:

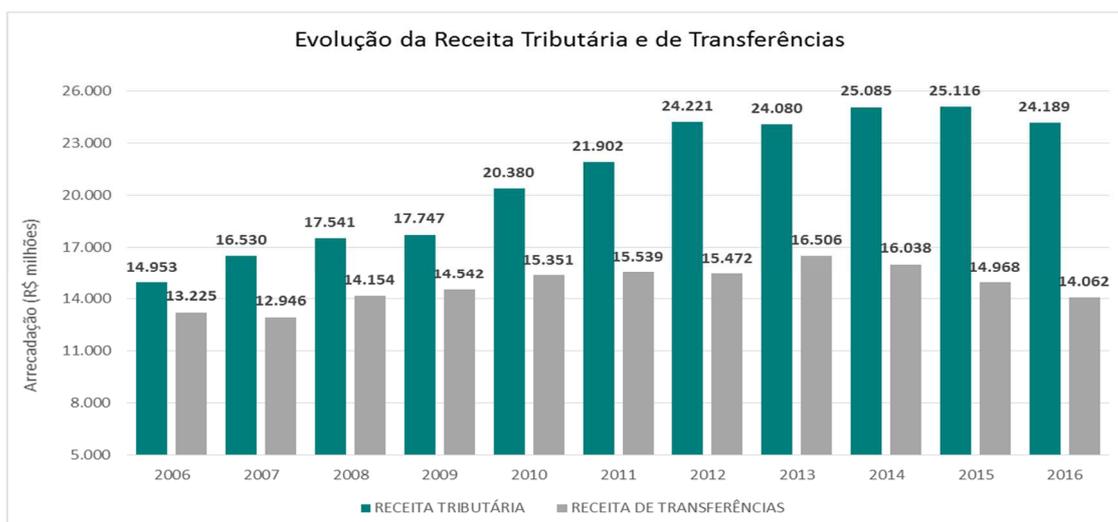


Figura 2 Evolução da Receita Tributária e de Transferências – Período 2006 a 2016\*Fonte: ASECO, SF.

\*Preços constantes de 2017.



Em 2006, as Receitas de Transferências representavam 39% da receita total do Município, ao passo que a Receita Tributária representava 44% do total. Já em 2016, estes percentuais passaram a ser de 29% e 49%, respectivamente. Paralelamente, na comparação com o ano base de 2006, a Receita Tributária subiu 62%, ao passo que a Receita de Transferências subiu pouco mais de 6%, em termos reais.

Apesar do aumento substancial na participação relativa da Receita Tributária nos últimos 10 anos, o crescimento real da arrecadação de tributos foi baixo. A arrecadação em 2016 equipara-se a 2012, evidenciando o peso da recessão sobre a arrecadação pública.

Neste contexto, ganha destaque a busca por fontes alternativas de receita e por ganhos de eficiência na gestão tributária. Estes são os temas dos outros dois subtítulos, 4.2.3 e 4.2.4.

### **1.2.1. Receitas Tributárias**

As Receitas Tributárias do município são compostas pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, pelo Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, pelo Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – Inter Vivos – ITBI - IV, e por Taxas e Contribuições de Melhoria.

A arrecadação do ISS, principal tributo municipal, está diretamente relacionada ao nível de atividade econômica do município. Para estimar a arrecadação desse tributo, devem ser considerados como critérios tanto as expectativas de crescimento econômico do País (PIB), quanto as expectativas de inflação para os próximos anos (IPCA). O ITBI, que reflete as transações imobiliárias, também possui estreita ligação com o nível de atividade econômica.

O IPTU, por seu turno, é o imposto municipal menos exposto às oscilações da conjuntura econômica. A propriedade do imóvel, fato gerador desse imposto, é mais sensível a outras variáveis, como o crescimento vegetativo de imóveis urbanos na cidade de São Paulo. Ainda assim, o ciclo econômico impacta os índices de inadimplência no pagamento do imposto e o valor dos imóveis.



As taxas tributárias (Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos – TFE, Taxa de Fiscalização de Anúncios – TFA e a Taxa de Resíduos Sólidos – TRSS) também apresentam relação direta com o nível de atividade econômica, devendo sua arrecadação ser estimada de acordo com a expectativa do PIB.

### **1.2.2. Receitas de Transferências**

As Receitas de Transferências são compostas, em sua maioria, pelas Transferências da União e do Estado de São Paulo.

As Receitas com Transferências da União têm perdido espaço frente às Receitas Tributárias e a tendência é que tenham participação cada vez menor no cômputo das receitas municipais, uma vez que essas transferências federais poderão ser restringidas pela limitação, nos próximos 20 anos, dos gastos da União, reflexo da Emenda Constitucional 95, também conhecida como PEC dos Gastos.

Por sua vez, as transferências do Estado de São Paulo são provenientes do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e da cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Com a tendência de retomada da atividade econômica, projeta-se um incremento gradual nas transferências do Estado de São Paulo para o Município.

Além da economia fraca, outros fatores afetam o repasse do IPVA, como a inspeção veicular (implantada em 2009, e revertida nos anos seguintes) e uma menor alíquota exercida em outros Estados. Assim, os fluxos dos impostos para a capital vêm recuando, em termos reais, desde 2009.

Com a finalidade de combater a simulação de domicílio fiscal relacionada ao IPVA, a Prefeitura Municipal de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo firmaram em abril/2017 termo de cooperação para intercâmbio de informações que propiciem maior eficácia na fiscalização<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/alckmin-assina-parcerias-com-prefeitura-de-sao-paulo-e-libera-r-45-mi-para-creches/>



Por sua vez, o ICMS apresentou crescimento real nos repasses entre os anos de 2006 e 2013. No entanto, esta tendência reverte-se a partir de 2014, quando foram registradas quedas acentuadas, conforme gráfico abaixo:

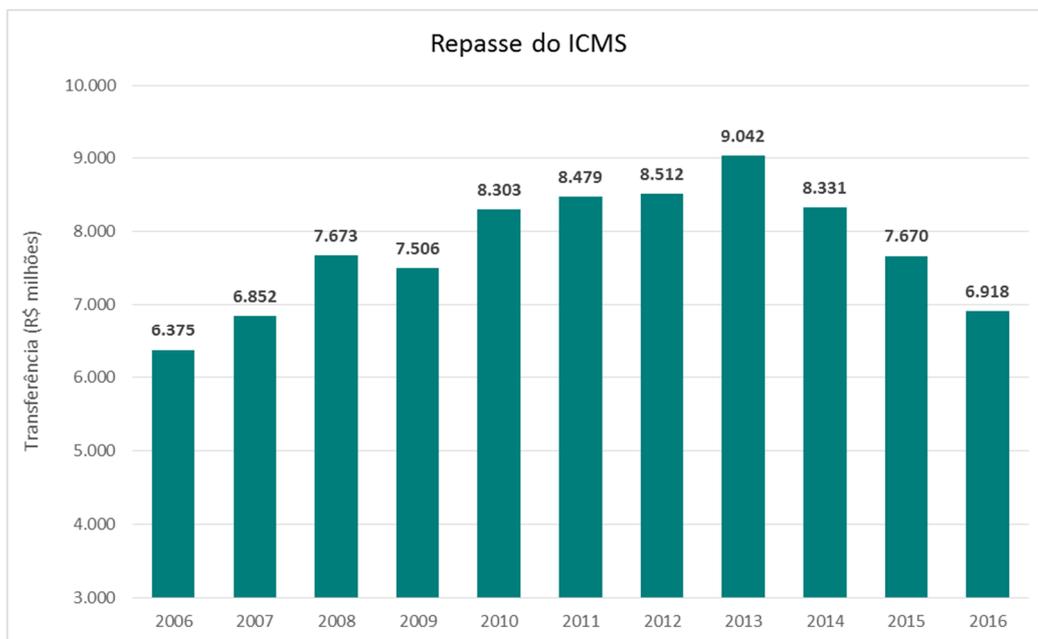


Figura 3 Transferências de Recursos do ICMS, preços constantes de 2017\*

Fonte: ASECO, SF.

Uma das explicações para a referida queda deve-se ao contexto macroeconômico nacional. Assim como o ISS, o ICMS guarda relação direta com o ritmo da atividade econômica do País, sendo fortemente impactado pela profunda recessão econômica dos últimos anos.

Outro fator relevante é a queda sistemática do peso do Município de São Paulo no Índice de Participação dos Municípios, considerado no cálculo da cota-parte do ICMS transferida aos municípios. Cabe lembrar que, por definição constitucional, 25% da arrecadação do ICMS pertence aos municípios, sendo distribuídos consoante critérios estabelecidos na legislação estadual. A Legislação do Estado de São Paulo define sua distribuição de acordo com o Valor Adicionado relativo à circulação de mercadorias e à prestação de serviços realizados em seus territórios, à população de cada município, à receita tributária própria, área cultivada, entre outros critérios.



Por fim, mas não menos importante, verifica-se que as transferências relativas aos recursos do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) apresentam um cenário um pouco mais otimista. A programação orçamentária com o progressivo avanço deste fluxo permitirá ampliar a oferta de vagas na educação infantil, uma das prioridades da atual gestão municipal.

### **1.2.3. Gestão Tributária**

A inovação na gestão tributária é elemento fundamental na estratégia de ampliação das receitas do Município. A Prefeitura baliza sua estratégia de desenvolvimento na área segundo três pilares básicos: 1) Implementação de novos sistemas e aprimoramento dos existentes; 2) Melhoria do atendimento ao público e 3) Combate à sonegação fiscal, uma das metas da Secretaria da Fazenda para o próximo quadriênio.

Entre os diversos sistemas que estão em desenvolvimento, um primeiro e importante previsto é o de controle de arrecadação do IPTU, a segunda maior fonte de arrecadação do Município. A implementação deste novo sistema viabilizará melhorias de processo e controles mais eficientes por parte da Administração, favorecendo o incremento da arrecadação.

Outras importantes ações nesta frente são a implementação do Novo Mapa Digital e da Compatibilização dos Lotes Fiscais, que impactarão diretamente a atividade de fiscalização e proporcionarão maior inteligência na gestão do imposto territorial e urbano.

No atendimento ao público, novos sistemas também entrarão em atividade. Entre eles, destaca-se a “Solução de Atendimento Virtual (SAV)” e o módulo para cancelamento e alteração do “Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM)”, que facilitarão o dia-a-dia dos munícipes. Será possível fazer solicitações, resolver pendências e atualizar cadastros pela internet, em ambiente seguro e protegido, evitando deslocamentos até as Praças de Atendimento ou Prefeituras Regionais.



Na frente de combate à sonegação, o objetivo é aprimorar o trabalho fiscalizatório e mostrar àqueles que cometem ilícitos fiscais que a Prefeitura está diligente e cada vez mais atuante nessa tarefa. A ação exige investimento em ferramentas para a identificação de sonegadores e aplicação das sanções legais. A inteligência fiscal, conjuntamente com a fiscalização tributária, aprimorará ainda mais o trabalho de malhas fiscais, aproximando a ação fiscal do momento da sonegação.

#### **1.2.4. Desestatizações e outras receitas**

Atualmente, o Município tem elevados custos com serviços considerados “não essenciais”, que podem ser melhor explorados pela iniciativa privada. Com o Plano Municipal de Desestatização, a Prefeitura pretende reduzir o custeio e gerar a receita necessária para investimentos com alto impacto social. Ao mesmo tempo, abre espaço para impulsionar investimentos privados em atividades hoje mantidas pelo poder público.

Para capitanear essa iniciativa, a atual gestão criou a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP). Esta Secretaria tem como principais objetivos redimensionar o tamanho do Estado, através de Privatizações, Concessões e PPPs (Parcerias Público Privadas). Foram mapeados 55 ativos ou serviços municipais como alvos de desestatização, entre eles a venda da SPTuris (Anhembi), do Autódromo de Interlagos e a concessão de parques, cemitérios, mercados, Sistema de Bilhetagem, entre outros.

Os recursos gerados pelos projetos de desestatização de bens e serviços da Prefeitura serão direcionados ao recém-criado Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD) e só poderão ser destinados para investimentos nas áreas de saúde, educação, habitação, mobilidade, assistência social e segurança.



### **1.3. Análise das Despesas**

O foco, agora, volta-se para a análise das despesas públicas do município. As despesas municipais com custeio vêm crescendo a taxas superiores à arrecadação nos últimos anos, tendência insustentável no longo prazo. Equacionar esta dinâmica é um dos focos desta gestão.

O reajuste quase automático de convênios e contratos pela inflação passada aliada a fatores legais (percentual mínimo de despesas em algumas áreas, regras presidenciais, etc.) tornam rígido o orçamento, dificultando esta tarefa. Neste contexto, a busca por ganho de eficiência e redução de desperdícios ganha destaque.

Esta sessão faz um balanço geral das ações que a nova administração vem imprimindo, e, na sequência, discorre sobre quatro despesas que merecem uma análise mais detalhada: previdência municipal, precatórios, compensação tarifária e dívida pública.

#### **1.3.1. Iniciativas para redução do gasto e aprimoramento do uso de recursos**

A Prefeitura vem empreendendo esforços para aprimorar a gestão de seus gastos administrativos, visando diminuir o custeio da máquina pública e liberar recursos para financiar projetos com maior impacto sobre a população.

Um exemplo deste esforço materializa-se no projeto Gestores da Economia, que compõe o Programa de Metas 2017-2020. Capiteado pela Secretaria Municipal de Gestão (SMG), a iniciativa consiste em delegar a um responsável, por secretaria ou Prefeitura Regional, a tarefa de otimizar os gastos operacionais de sua unidade e monitorar o andamento das iniciativas empreendidas. Foram nomeados servidores para cada grupo de despesa comum a todos os órgãos, com a missão de reduzir os gastos desse grupo de despesas a ele atribuído.

Os gastos operacionais alvejados são as despesas com vigilância, limpeza, locação de imóveis, transporte de servidores, energia, água, tecnologia de informação,



passagens e materiais de escritório. No entanto, cabe destacar que as despesas a serem reduzidas são principalmente aquelas relacionadas às unidades administrativas da Prefeitura. Gastos com limpeza e vigilância de equipamentos públicos (escolas, clubes, parques, hospitais) vem sendo objeto de estudos específicos para analisar a forma mais eficiente e econômica de fazer sua contratação, sem perda de qualidade no serviço prestado.

Foram montados grupos de estudo para analisar a eficiência e o acompanhamento da gestão de convênios e contratos de longo prazo nas áreas de saúde, educação, assistência social, transporte, limpeza e zeladoria urbana. Por se tratarem de contratos de grande porte, qualquer ganho de eficiência pode significar um grande volume de recursos a serem reinvestidos em atividades prioritárias do município.

### **1.3.2. Previdência Municipal**

Um dos maiores desafios da atual gestão é garantir a sustentabilidade da previdência municipal. Atualmente, o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é um importante e crescente passivo do Município de São Paulo, que precisa ser equacionado.

O Regime Próprio de Previdência Social de São Paulo é o maior entre os municípios do País, e o terceiro quando incluídos os Estados. É responsável pelo pagamento de proventos a 104 mil beneficiários dos órgãos da Administração Direta, Autarquias, Câmara Municipal e Tribunal de Contas do Município. Se considerado o total de pessoas vinculadas ao RPPS (ativos, inativos e seus dependentes, inclusive pensionistas), a abrangência sobe para cerca de 400 mil pessoas.

A imagem seguinte ilustra a distribuição dos segurados e beneficiários do RPPS:



ÓRGÃO / ENTIDADE	ATIVOS	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
PMSP	117.852	78.701	1.822	198.375
IPREM	64	142	21.793	21.999
HSPM	2.493	9		2.502
AHM	9.506	15		9.521
SFMSP	1.074	699	12	1.785
CMSP	2051	338		2.389
TCMSP	545	372		917
<b>TOTAL</b>	<b>133.585</b>	<b>80.276</b>	<b>23.627</b>	<b>237.488</b>

Figura 4 Segurados e Beneficiários do RPPS – Maio/2017

Fonte: PMSP - Sigpec/Demais Entidades; Áreas de RH.

Em 2016, a despesa previdenciária foi da ordem de R\$ 7,1 bilhões, o que representou um crescimento em relação a 2015 de 13,4%. A receita do sistema previdenciário não acompanha esse movimento. Assim, o Tesouro do Município é obrigado (por força de Lei) a complementar esse déficit de caixa com transferências financeiras, crescentes ao longo do tempo. No ano passado, a contribuição patronal e os valores repassados a título de insuficiência financeira custearam 81% da despesa previdenciária, comparado a 75% em 2008:



EXERCÍCIO	CUSTO DO PLANO	CUSTO TOTAL PARA O MUNICÍPIO	
		(Patronal + Insuficiência)	(% do Total)
2008	R\$ 2.390.003.788,95	R\$ 1.792.577.723,55	75%
2009	R\$ 2.712.262.281,75	R\$ 2.053.784.008,90	76%
2010	R\$ 2.959.754.067,45	R\$ 2.251.263.189,64	76%
2011	R\$ 3.310.507.812,01	R\$ 2.484.435.275,01	75%
2012	R\$ 3.833.042.369,33	R\$ 2.841.253.415,15	74%
2013	R\$ 4.762.794.230,67	R\$ 3.756.480.474,89	79%
2014	R\$ 5.325.071.331,49	R\$ 4.229.374.400,37	79%
2015	R\$ 6.224.870.487,81	R\$ 4.996.638.453,71	80%
2016	R\$ 7.059.439.001,80	R\$ 5.683.087.088,56	81%
2017*	R\$ 6.113.661.447,07	R\$ 5.142.291.142,53	84%
2018*	R\$ 6.102.674.282,33	R\$ 5.113.011.045,02	84%
2019*	R\$ 8.077.652.717,84	R\$ 6.819.703.336,74	84%
2020*	R\$ 8.798.126.919,89	R\$ 7.458.053.130,56	85%
2021*	R\$ 9.159.477.533,00	R\$ 7.793.973.857,37	85%
2022*	R\$ 9.515.057.314,42	R\$ 8.123.481.225,01	85%
2023*	R\$ 9.821.202.372,09	R\$ 8.404.982.880,97	86%
2024*	R\$ 10.130.882.480,11	R\$ 8.689.759.547,45	86%
2025*	R\$ 10.434.238.591,07	R\$ 8.968.209.061,40	86%
2026*	R\$ 10.708.582.280,26	R\$ 9.217.550.992,00	86%
2027*	R\$ 10.988.205.499,68	R\$ 9.473.799.931,13	86%
2028*	R\$ 11.244.967.895,55	R\$ 9.707.807.705,78	86%
2029*	R\$ 11.441.400.802,20	R\$ 9.885.371.600,47	86%
2030*	R\$ 11.619.140.838,62	R\$ 10.051.319.399,44	87%

Figura 5 Análise da despesa previdenciária – 2008 a 2030

Fonte: Estudos Atuariais – DRAA 2016.

\* Valores estimados

A gravidade da situação previdenciária do Município de São Paulo também pode ser evidenciada por meio da análise de outros indicadores. Em 2016, a insuficiência financeira do RPPS representou 8,6% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município, ante 4,3% em 2016. Isso representa um acréscimo de R\$ 2,2 bilhões, a preços de 2016.

Essa avaliação comparativa deve ser analisada sob a ótica da evolução e comportamento da RCL, bastante impactada no último exercício, especialmente em razão da crise econômica.



Exercício	% Insuficiência/ Despesa Previdenciária	% Insuficiência / Receita Corrente Líquida
2008	37,9	4,3
2009	39,9	4,9
2010	41,3	4,8
2011	39,1	4,4
2012	39,9	4,8
2013	45,0	6,2
2014	50,9	7,2
2015	50,4	7,2
2016	52,0	8,6

Figura 6 Insuficiência Financeira do RPPS

Fonte: ASECO, SF.

O balanço de 2016 do IPREM registrou um déficit atuarial de R\$ 115 bilhões. Dimensionar o problema é só o primeiro passo para o equacionamento do problema. É preciso aprofundar o conhecimento sobre o tema, incentivando o desenvolvimento de estudos e a implementação de medidas para o gerenciamento e controle deste passivo, até a sua resolução.

O déficit atuarial representa o somatório dos valores presentes, a uma taxa de desconto de 6% a.a., das insuficiências financeiras projetadas por 75 exercícios, somente com base na geração atual de servidores e dependentes, isto é, não contabilizando os futuros servidores que ingressarão na Administração. Os cálculos foram parametrizados conforme as normas gerais de Atuária aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, regulamentadas pelo órgão competente da matéria, o Ministério da Fazenda (MF).

Os estudos atuariais devem ser realizados anualmente, incorporando as variações das premissas conjunturais e estruturais.

### 1.3.2.1. Origens do Déficit Previdenciário

O déficit previdenciário do Município de São Paulo não surgiu repentinamente. Entre os inúmeros motivos que levaram a esta situação, o principal é o serviço passado



não contributivo, em razão do modelo previdenciário então vigente quando da edição das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003.

Até 2005, os servidores ativos contribuía com um percentual de apenas 5% para o custeio das pensões, enquanto a Administração custeava integralmente o pagamento das aposentadorias, sendo que a maioria deles se aposentava por “Tempo de Serviço” com remuneração integral, e não por “Tempo de Contribuição” como ocorre atualmente. Havia ainda o agravante de regras de incorporação de vantagens, por ocasião da aposentadoria ou morte, que garantiam proventos mais elevados que os salários recebidos enquanto em atividade e sem a contrapartida contributiva.

Outra questão importante refere-se à elevada idade média dos servidores ativos e do aumento da expectativa de sobrevivência dos inativos, o que acarretou no aumento do dispêndio com o pagamento de benefícios.

O sistema atual de financiamento da previdência municipal é baseado no regime de Repartição Simples. No cenário atual da Prefeitura, tal sistema é bastante sensível às variações demográficas e sua taxa de reposição, uma vez que os atuais servidores ativos financiam os atuais aposentados e pensionistas e o montante de contribuições arrecadado não é suficiente para financiar todos os benefícios do mesmo período de referência. Estudos do Ministério da Fazenda demonstram que, neste tipo de regime, para haver equilíbrio, a proporção de servidores ativos em relação aos beneficiários deveria estar por volta de 4 por 1. Entretanto, no Município de São Paulo, há apenas 1,8 servidores ativos para cada beneficiário.

Associado a esses fatores está o aumento exponencial das concessões de aposentadorias nos últimos anos, fato também observado em outros entes subnacionais. Este comportamento pode ser constatado na apuração feita entre os anos de 2008 e 2016, na qual o número de aposentadorias concedidas ao ano saltou de 2.229 para 6.190.

Além dos motivos importantes já citados para a evolução do déficit do RPPS do Município, coloca-se também dentre as principais causas a alteração demográfica marcada pelo envelhecimento da população economicamente ativa e pelo aumento da



expectativa de vida graças ao avanço da tecnologia e da ciência, levando à permanência dos benefícios por um tempo maior.

A identificação do déficit atuarial, e sua consequente explicitação, passa a exigir que o Município busque soluções, dentre as previstas em legislação federal. Diante desse quadro, a administração do IPREM, com vistas a instituir um novo Modelo de Gestão Previdenciária aderente a um projeto maior, que é o de trazer sustentabilidade ao RPPS e contribuir para a melhoria da qualidade dos gastos públicos municipais, vem orientando tecnicamente para a completa adequação previdenciária em relação ao equacionamento do déficit e à instituição de um modelo complementar para as futuras gerações dos servidores.

Diante do exposto, um novo modelo de Previdência Municipal é fundamental para garantir o pagamento dos benefícios para a atual e para as futuras gerações de segurados. A relevância do novo modelo transcende a própria sustentabilidade do regime previdenciário. É uma política que objetiva compatibilizar o modelo de previdência pública, com a execução das demais políticas públicas constitucionalmente atribuídas ao Município.

### **1.3.3. Precatórios**

Precatórios são solicitações de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar de Municípios, Estados ou da União, bem como das suas autarquias e fundações, o pagamento de valores após condenação judicial definitiva.

As principais regras para o pagamento de precatórios estão presentes no art. 100 e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que foi alterada em 2009 pela Emenda Constitucional nº 62/2009 (EC nº 62/2009) e em 2016 pela Emenda Constitucional nº 94/2016 (EC nº 94/2016).

No dia 25 de março de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357, movida, entre outros, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no



sentido de modular os efeitos de prévia decisão de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62/2009, cujas consequências, em síntese, foram as seguintes:

- Dar sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por cinco exercícios financeiros a contar de 1º de janeiro de 2016, período durante o qual vigorará a vinculação de percentual mínimo da Receita Corrente Líquida para pagamento de precatórios;
- Manutenção da aplicação do índice oficial de remuneração da poupança (TR), até o dia 25 de março de 2015, e aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-E) a partir deste dia, para atualização dos valores dos precatórios;
- Possibilidade de realização de acordos diretos com credores para pagamento com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

O Município de São Paulo é um dos maiores devedores de precatórios do País, com dívida que ultrapassa os R\$ 18 bilhões, conforme pode ser verificado no Balancete Analítico para o ano de 2016 ([http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/54-PMSP-2016-BalAnalitico\\_1490379396.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/54-PMSP-2016-BalAnalitico_1490379396.pdf)). Neste contexto, estima-se que o pagamento anual do estoque de precatórios do Município, nos termos da decisão exarada pelo STF, poderia representar comprometimento de cerca de 10% da Receita Corrente Líquida Total do Município, o que significa uma restrição ainda maior do total dos recursos desvinculados arrecadados pelo Município.

Não bastasse o estoque elevado de precatórios, o alto valor apresentado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sob o título de Mapa Orçamentário de Credores (MOC), para inclusão na proposta orçamentária para o ano de 2018, é preocupante para as finanças do Município. Verifica-se que a soma do MOC com o parcelamento do estoque, nos termos modulados pelo STF, resulta em valor vultoso mesmo para um ente com elevada força arrecadatária como o Município de São Paulo, em especial no atual momento de depressão econômica.

Chama-se a atenção ainda para o fato, tão importante quanto, de que em 15 de dezembro de 2016 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 94, que alterou o artigo 100 da Constituição Federal de 1988, e acrescentou os artigos



101 a 105 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo regime especial de pagamento de precatórios, voltado a dar condições objetivas para o cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade comentada.

A referida EC nº 94/2016, em síntese, prevê os seguintes mecanismos de financiamento da dívida com precatórios de Estados e Municípios:

- Pagamento integral do saldo devedor de precatórios até o final do exercício de 2020;
- Irredutibilidade do percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) direcionado à realização de depósitos para pagamento de precatórios em relação ao praticado nos anos de 2012 a 2014;
- Possibilidade de levantamento de depósitos judiciais e administrativos em ações integradas pelo Município (75%), bem como em ações integradas por terceiros (10%);
- Compensação de dívidas decorrentes de precatórios com créditos inscritos em Dívida Ativa;
- Possibilidade de realização de operações de crédito sem aplicação de quaisquer limites de endividamento previstos.

Diante deste quadro desafiador, tendo em vista o contexto econômico, jurídico e político em que está posta a questão, e respaldado na reserva do possível, foi apresentado ao Tribunal de Justiça de São Paulo no ano de 2017 um Plano para cumprimento integral dos compromissos da Cidade com os detentores de precatórios, o Plano Municipal de Quitação de Precatórios, que se sustenta sobre quatro pilares fundamentais:



*Figura 7 Os quatro pilares fundamentais do Plano Municipal de Quitação de Precatórios*

Fonte: SUTEM, SF.

Na base da pirâmide, como fundamento de toda a estrutura montada de maneira a viabilizar a quitação do saldo de precatórios do Município de São Paulo, encontram-se duas das fontes tradicionais de financiamento da ação estatal. De um lado, tem-se o recurso à poupança pública, traduzida em esforço adicional de contenção de gastos no Município de São Paulo e de aumento da arrecadação. Este mecanismo será mais bem explorado em todas suas dimensões nos próximos itens, mas constitui peça fundamental do Plano Municipal de Quitação de Precatórios. De outro lado, há o recurso à exploração de ativos do Município, de maneira a viabilizar o levantamento de recursos extraordinários, por meio de sua alienação, de maneira a viabilizar, como será mais bem explicado adiante, o pagamento do saldo devedor de precatórios do Município, dentro do prazo fixado pelo STF.

Nada obstante, por mais austera que seja a política fiscal do Município de São Paulo, a obtenção de superávits correntes e a alienação de ativos de propriedade do Município de São Paulo não são suficientes à quitação dos precatórios pendentes de pagamento no momento atual, posto que o Município deve lidar com o fato de que



possui restrições de ordem constitucional e legal a uma gestão orçamentária e financeira discricionária dos recursos arrecadados, de modo que a maior parte de suas receitas é vinculada a aplicações específicas, tais como Saúde, Educação, Previdência e Encargos da Dívida com a União Federal, nos seguintes termos aproximadamente:

- 31% da Receita Corrente Líquida (RCL) em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva, conforme o artigo 208 da Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>;
- 15% da RCL em ações e serviços públicos de Saúde, conforme o artigo 198, III da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>;
- 13% da Receita Líquida Real (RLR) com o pagamento da dívida com a União Federal, refinanciada nos termos da Medida Provisória 2.185-35, de 24 de agosto de 2001<sup>4</sup>;
- 1% das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, conforme artigo 8º, III, da Lei Federal nº 9.715, de 25 de novembro de 1998 (PASEP).

Como se verifica acima, sobre cada R\$ 1,00 arrecadado ordinariamente pelo Município de São Paulo, cerca de R\$ 0,60 (60%) tem destinação certa, não podendo ser empregado para o pagamento de precatórios. Os 40% restantes devem ser suficientes ao pagamento de eventual déficit do regime previdenciário municipal (alvo de exploração na sessão anterior), às despesas de pessoal e a despesas que, embora formalmente discricionárias, são aplicadas em atividades imprescindíveis para a vida no

---

<sup>2</sup> Em razão principalmente da queda nas receitas municipais e em cumprimento de compromissos firmados, inclusive em razão de decisões judiciais, as despesas municipais com ações de educação em 2016 chegaram a comprometer 33,85% da Receita Corrente Líquida do Município.

<sup>3</sup> Em razão principalmente da queda nas receitas municipais e em cumprimento de compromissos firmados, inclusive em razão de decisões judiciais, as despesas municipais com ações de saúde em 2016 chegaram a comprometer 22,75% da Receita Corrente Líquida do Município.

<sup>4</sup> Após a renegociação da dívida do Município com a União Federal ocorrida em fevereiro de 2016, ao amparo das Leis Complementares nº 148/2014 e nº 151/2015 o Município passou a comprometer montante menor de suas despesas com pagamento de parcelas da dívida com a União, sem, contudo, abrir grande espaço fiscal, por decorrência desta renegociação, cujo principal ganho foi patrimonial (estoque de dívida) e não de fluxo financeiro.



Município de São Paulo. É o caso, por exemplo, de despesas relacionadas à limpeza urbana, à assistência social, à política habitacional, ao combate às enchentes, etc.

Apesar disso, importante componente do Plano Municipal de Quitação de Precatórios será obtido por meio de esforço próprio, com o objetivo de aumentar anualmente, pelo prazo de duração do plano, o comprometimento da Receita Corrente Líquida dirigida ao pagamento de precatórios.

É importante lembrar que a decisão do STF manteve a possibilidade de utilização de até 50% dos pagamentos anuais para a realização de acordos diretos com os detentores de precatórios, com deságios de até 40% do valor integral do precatório. Embora esta seja uma possibilidade importante, por conservadorismo, não se pode esperar que 50% dos precatórios sejam quitados com este deságio, uma vez que, da perspectiva do seu detentor, o interesse pela realização de tal acordo é decrescente ao longo do tempo, conforme se aproxima o prazo fatal de pagamento dado pelo STF e pela EC nº 94/2016. Por esta razão, o Plano de Quitação trabalha com estimativa de obtenção de deságio médio de 25% sobre o saldo possível de ser quitado mediante acordo direto.

Conforme argumentado anteriormente, uma importante fonte de recursos para o Estado, especialmente em momentos de maior restrição financeira, como o que se observa atualmente em face da depressão econômica do País, é a alienação de ativos de sua propriedade, ou simplesmente a sua exploração econômica de forma mais eficiente. No âmbito do plano municipal de quitação de precatórios, isto representa a utilização de parcela do saldo de Dívida Ativa do Município de São Paulo para a compensação com precatórios.

No final do primeiro bimestre de 2017, o Município de São Paulo possuía como saldo de créditos inscritos em dívida ativa algo em torno de R\$ 97 bilhões, ou seja, mais de cinco vezes o valor devido em precatórios. Neste contexto, vale atentar ao fato de que o STF autorizou em sua decisão a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, por opção do credor do precatório, possibilidade essa mantida na EC nº 94/2016.



Pode-se observar na Dívida Ativa Municipal um grande potencial para utilização na quitação de precatórios judiciais. Isto é especialmente verdadeiro se for considerada a possibilidade de cessão entre particulares de créditos decorrentes de precatórios. Diante desta possibilidade, é provável que devedores do Município negociem, com deságio, a cessão de precatórios junto a seus titulares, de maneira a utilizarem-no na compensação com Dívida Ativa, regularizando a sua situação perante o Município de São Paulo.

Não por acaso, a EC nº 94/2016 estabeleceu que “não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo [art. 105 do ADCT] qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades”. Ou seja, os valores compensados passarão a ser uma receita do ente público, mas não poderão sofrer vinculação automática, sem se enquadrar no percentual de 60% dos valores registrados como receita em finalidades vinculadas.

De todo modo, é necessário reconhecer a imprescindibilidade de outras duas fontes adicionais de financiamento, previstas pela EC nº 94/2016 e, que representam, sob a lógica anteriormente exposta, recurso a capital de terceiros: (1) o levantamento de depósitos judiciais; e (2) a contratação de operações de crédito. Por se tratar de utilização de recursos de terceiros, o Plano Municipal de Precatórios deve igualmente atentar para a necessidade de permitir a devolução dos recursos de terceiros levantados. Assim, essas duas fontes não são propriamente fontes de custeio, mas simplesmente fontes de financiamento, servindo apenas ao propósito de alongar o vencimento das dívidas do Município, que, no caso dos precatórios, são de curto e médio prazo, em razão do disposto nas já mencionadas decisão do STF e EC nº 94/2016.

Quanto ao levantamento de depósitos judiciais, a EC nº 94/2016 previu a possibilidade de levantamento de até 10% (total a ser levantado de 20%, destinando-se 50% desses recursos para o Estado e 50% para o Município) dos depósitos judiciais realizados no Município de São Paulo. Naturalmente, o levantamento destes recursos seria de enorme importância na quitação dos precatórios judiciais pendentes de pagamento, motivo pelo qual os depósitos judiciais constituem pilar central do Plano Municipal de Quitação de Precatórios.



Tal prática não deve trazer quaisquer receios por parte dos depositantes, a respeito da devolução de tais valores no momento do encerramento da ação judicial. Isto porque o levantamento dos depósitos judiciais pelo Município de São Paulo será de apenas 20% em relação ao montante total das ações de que não faça parte, sendo os depósitos garantidos por Fundo de Reserva a ser constituído com os 80% restantes. Assim sendo, não há possibilidade de que os depósitos levantados deixem de ser honrados tempestivamente pela Municipalidade.

Já em relação à contratação de operações de crédito, a EC nº 94/2016 permite financiar o montante que superar a média de comprometimento da Receita Corrente Líquida entre os anos de 2012 e 2014, sem a aplicação de quaisquer limites de endividamento (Constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal). Tal dispositivo é extremamente bem-vindo, uma vez que uma operação de crédito destinada ao pagamento de precatório judicial não deve ser compreendida da mesma forma que as demais, visto que está diretamente relacionada à reestruturação de um passivo existente. Neste contexto, por meio de operações de crédito, o Poder Público Municipal poderá ajustar o fluxo de pagamentos de suas dívidas à sua capacidade de geração de receitas, alongando o prazo de vencimento de suas dívidas e, assim, evitando que todos os ônus do ajuste necessário sejam suportados por apenas uma geração de cidadãos.

Cumprе frisar que, embora seja positiva a não aplicação dos limites de endividamento ao caso, o Município de São Paulo, após a conclusão da renegociação de sua dívida contratual com a União Federal, nos termos da Lei Complementar nº 148/2014 e da Lei Complementar nº 151/2015, ostenta situação de endividamento relativamente confortável em relação aos limites legais, sendo a ele permitida a contratação de operações de crédito.

É neste contexto que o Município de São Paulo pretende recorrer a operações de crédito junto a instituições financeiras como forma de obter os recursos necessários ao pagamento do resíduo de precatórios, após a utilização das fontes mencionadas anteriormente. Em outras palavras, o Município de São Paulo pretende, se necessário, recorrer a operações de crédito unicamente como forma de complementar os recursos necessários ao atendimento da decisão do STF e do prazo de pagamento fixado pela EC



nº 94/2016. O uso desse recurso possui algumas características que as tornam interessante em relação às demais fontes, quais sejam:

- Permite o atendimento ao prazo fixado pelo STF e pela EC nº 94/2016;
- Permite o alongamento da dívida distribuindo o ônus do ajuste entre diferentes gerações de cidadãos, como forma de solidariedade intergeracional;
- Permite conciliar no tempo a redução dos pagamentos decorrentes de operações de crédito pretéritas do Município, em razão de sua amortização, com as parcelas das novas dívidas a serem contraídas, assim contribuindo com a gestão financeira do Município;
- Confere previsibilidade aos desembolsos financeiros ao longo do tempo.

O montante necessário de operações de crédito a serem contratadas pelo Município de São Paulo, ao longo da execução do Plano Municipal de Quitação de Precatórios, variará em função do momento e do montante de ingressos decorrentes dos levantamentos de depósitos judiciais mencionados anteriormente, do desempenho da Receita Corrente Líquida do Município, e da demanda dos devedores pela compensação de Dívida Ativa com precatórios. A boa prática financeira recomenda que a contratação de tais operações ocorra apenas próximo ao final do prazo concedido pela EC nº 94/2016, visto que a taxa que remunera os precatórios (IPCA-E + 6% a.a.) certamente se apresenta como inferior à taxa que o Município conseguirá contratar no mercado.

Como demonstrado, com a aprovação da EC nº 94/2016, o Município de São Paulo passa a dispor de plano consistente para a quitação dos precatórios judiciais no prazo consignado pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, até 31 de dezembro de 2020. A proporção de utilização de cada uma das fontes de financiamento apresentadas, seja a poupança própria do Município, a compensação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, os recursos depositados judicialmente e as operações de crédito, dependerá, naturalmente, do comportamento de variáveis econômicas que se encontram fora do controle do Município de São Paulo, tais como crescimento do PIB, variação da taxa



SELIC e o montante de novos depósitos ao longo do período de abrangência do Plano. Ainda assim, as premissas adotadas pelo Plano Municipal de Quitação de Precatórios permitem realizar a quitação do saldo atual de precatórios, tudo o mais constante, dentro do prazo fixado pela EC nº 94/2016.

É importante ressaltar que, conforme argumentado, o Plano Municipal de Quitação de Precatórios não influenciará os níveis atuais de endividamento do Município de São Paulo, pois a estratégia de realização de operações de crédito estará alinhada a uma simples troca de passivos. Assim, o mesmo montante estabelecido em dívida contratual nova resultará em redução de igual montante no saldo de dívidas com precatórios. Contudo, a primeira possuirá perfil de vencimento mais alongado, permitindo que o seu pagamento ocorra com recursos próprios do Município, valendo-se da economia com pagamento de precatórios que será observada após o ano de 2020. Desta maneira, observar-se-á, muito provavelmente, uma melhora no indicador de prazo médio da dívida consolidada municipal.

Para que o Plano Municipal de Quitação de Precatórios possa ser implementado, são necessárias algumas providências da parte do Município de São Paulo e outras sob responsabilidade de outras entidades. São elas:

- Transferência pelo Banco do Brasil S.A., na forma prevista em contrato, dos percentuais autorizados pela EC nº 94/2016 de levantamento dos depósitos judiciais realizados na localidade do Município de São Paulo;
- Proposição pelo Poder Executivo e aprovação na Câmara dos Vereadores de Projeto de Lei para compensação de Dívida Ativa com precatórios judiciais;
- Contratação de operações de crédito para o que exceder o montante dos pagamentos financiado com recursos próprios, compensação com Dívida Ativa e depósitos judiciais levantados.

Como fatores de risco ao pleno atingimento dos objetivos do Plano, apresentam-se os seguintes:



- Redução da arrecadação municipal que comprometa a capacidade de realização de poupança própria para realização de pagamentos pelo Município;
- Aumento inesperado de despesas, decorrente de decisões judiciais que acarretem a obrigatoriedade de dispêndios não planejados no ciclo orçamentário ou a impossibilidade de utilização de recursos vinculados para a sua destinação ordinária, gerando a necessidade de cobertura extraordinária de despesas com recursos livres do Tesouro Municipal;
- Atraso no levantamento dos recursos de depósitos judiciais de terceiros ou de ações envolvendo o Poder Público Municipal, ou o levantamento de recursos em montante menor ao das expectativas do Município;
- Ausência de oferta de crédito no mercado bancário para realização de empréstimo ao Município no montante necessário, visando ao pagamento do saldo residual dos precatórios existente em 2010.

#### **1.3.4. Compensação Tarifária**

Acerca de toda complexidade de fatores e agentes atuantes no Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, é importante mencionar que ele é regulado pela Lei nº 13.241/2001, a qual *“dispõe sobre a organização dos serviços” [...] “e autoriza o Poder Público a delegar sua execução”,* sendo regulamentada pelo Decreto nº 56.232/2015”.

Conforme mencionado no referido decreto, o Poder Público fixará o valor das tarifas de utilização dos serviços, cabendo exclusivamente às concessionárias a manutenção e conservação dos equipamentos e sistemas embarcados de sua cobrança. Ainda nesse contexto, as receitas provenientes do Transporte Coletivo Público de Passageiros constituem-se da receita tarifária pela utilização dos serviços, dos valores de venda antecipada de créditos eletrônicos de transporte não utilizados e de receitas extratarifárias. Importante destacar que, caso o valor das receitas seja insuficiente para a cobertura dos custos envolvidos no Sistema de Transporte Coletivo Urbano, o Poder Público destinará recursos do orçamento da Prefeitura do Município de São Paulo.



Assim, a compensação tarifária faz-se necessária como uma forma de se equilibrar o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo Urbano, tendo como base o descompasso entre as despesas de operação do Sistema e as receitas obtidas.

### 1.3.4.1. Cenário Atual

Em 2016, o Município de São Paulo desembolsou um total de R\$ 2,5 bilhões de compensação tarifária para o sistema de ônibus, o que evidencia o déficit entre as receitas arrecadadas e os custos do sistema atual. Esse cenário deve se repetir em 2017.

O valor da compensação tarifária em 2016 e 2017 é três vezes maior do que o observado nos primeiros anos desta década. Este aumento se deu em função de três fatores: i) reajustes da tarifa abaixo da inflação; ii) aumentos significativos de gratuidades; iii) crescimento da ocorrência de fraudes e imperfeições no sistema, especialmente no tocante à bilhetagem.

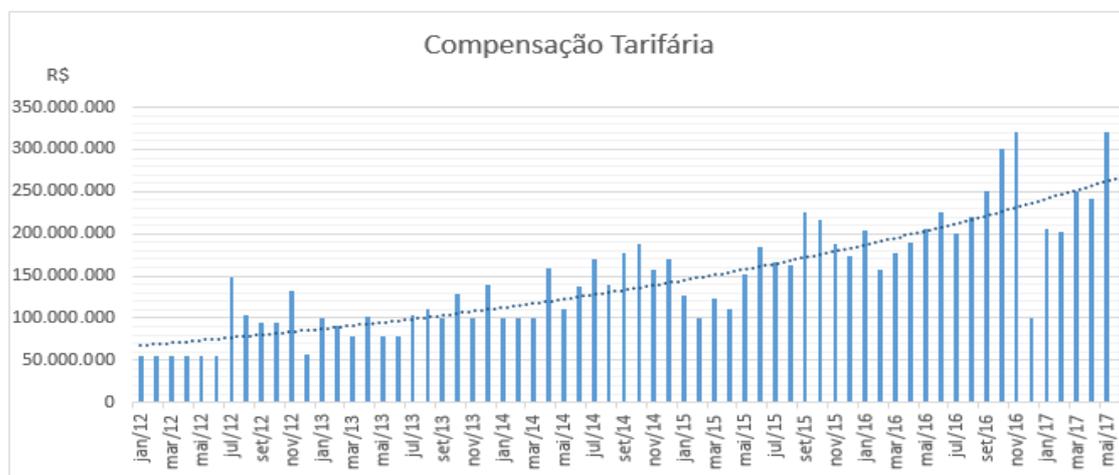


Figura 8 Histórico de Compensação Tarifária – Desembolsos mensais

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, SF.

A administração vem adotando medidas para equacionar o problema. Em 2017 não houve ajuste da tarifa cheia, mas houve correção das outras modalidades de tarifas. Nas gratuidades, algumas medidas foram tomadas no passe livre de estudantes, para tornar o modelo paulistano alinhado com o resto do Brasil. No combate às fraudes, a



SPTrans tem atuado preventivamente através de mecanismos de busca de transações suspeitas e, mais especificamente, em cadastros mais completos dos usuários que utilizam o Sistema Passe Livre.

Uma reestruturação mais completa do sistema vem sendo discutida no âmbito da nova licitação do Transporte Público, conduzida pela Secretaria Municipal de Transporte. Audiências públicas vêm acontecendo neste segundo semestre, para a elaboração do edital. Metodologias de cobrança e repasses de recursos podem ser alterados de forma a maximizar a eficiência do sistema de transporte público municipal sobre rodas, eliminando custos desnecessários.

### **1.3.5. Dívida Pública**

Na década de 2000 e início de 2010, o principal foco de desajuste fiscal consistiu no peso da dívida pública municipal e na sua dinâmica. O objetivo principal da estratégia de reestruturação fiscal do Município nesse período foi a renegociação da dívida do Município com a União.

Essa dívida foi originalmente constituída no final da década de 90 a partir da consolidação e assunção, por parte da União, de inúmeras dívidas mobiliárias do Município com instituições financeiras. Entretanto, em que pese essa ação de consolidação das dívidas estivesse no bojo de programa de reorganização fiscal dos entes subnacionais, amparado na Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001, paradoxalmente se tornou a maior fonte de desarranjo fiscal dos entes subnacionais.

As razões desses desequilíbrios no contrato decorreram dos encargos escolhidos para correção da dívida, além de cláusulas impossíveis de serem cumpridas por parte dos Municípios. Assim, no que tange aos encargos, a utilização do IGP-DI (com forte correlação com o câmbio e preços de *commodities*), combinada com juros reais de 9% ao ano, fez com que os pagamentos mensais da dívida, correspondentes a 13% das receitas do Município, não fossem suficientes para reduzir o saldo devedor ao longo do



tempo. Pelo contrário, apesar do pagamento em dia da dívida, o saldo devedor crescia exponencialmente.

Esse desarranjo atingiu patamares tão significativos que, enquanto a União se financiava no mercado a taxas abaixo de 10% em 2013 e 2014, o Município era obrigado a arcar com custos no contrato acima de 20% ao ano. Essa distorção, ao longo do tempo, gerou elevado e insustentável ganho financeiro (*spread*) em favor da União contra os Municípios demandando a atuação do Município em busca de uma solução.

Com intenso suporte técnico da Secretaria Municipal de Fazenda, iniciou-se ampla mobilização visando debater o assunto em âmbito local e nacional, evidenciando que o objetivo não era perdão de dívidas, tampouco “calotes”, mas tão somente justiça e respeito à lógica federativa que rege as relações entre União, Estados e Municípios. Assim, o Município apenas pleiteou o reequilíbrio do contrato de refinanciamento, assinado anteriormente, para que não houvesse nem subsídios ao Município e nem lucro em favor da União.

O processo de mobilização da sociedade em relação ao assunto perpassou a publicação de artigos em jornais e revistas de grande circulação, além de explicações e debates com os maiores especialistas e formadores de opinião do país em matéria de finanças públicas. Além disso, no âmbito político, houve ampla discussão e mobilização de outros Prefeitos e Governadores em torno do assunto, formando um conjunto diversificado de líderes políticos nacionais que fizeram amplo processo de diálogo e convencimento junto ao próprio Governo Federal e, principalmente, aos Deputados e Senadores.

Esse trabalho, que durou cerca de dois anos, resultou na aprovação da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 (LC 148/14), que previu a mudança dos encargos de janeiro de 2013 para frente, com substituição do IGP-DI e juros reais de 9% ao ano pelo IPCA e juros reais de 4% ao ano ou a taxa SELIC, quando inferior. Além disso, a referida lei autorizou que a União ajustasse o saldo devedor dos contratos e aplicasse desconto equivalente à diferença entre os encargos acumulados desde o início dos contratos e a taxa SELIC, ou seja, autorizou a correção da distorção acumulada para evitar que a União tivesse *spread* positivo (lucro) na operação às custas dos Estados e



dos Municípios. Dessa forma, com a aprovação do projeto, venceu a proposta defendida pela Prefeitura de São Paulo de reequilibrar os contratos, novamente sem o objetivo de propiciar perdão de dívidas ou de fomentar “calotes”, mas tão somente para fazer valer o espírito original do contrato.

Em que pese a vitória obtida com a aprovação da LC nº 148/14, no início de 2015, com o agravamento da crise fiscal no Governo Federal e os consequentes reflexos sobre o nível de atividade econômica, o Ministério da Fazenda sinalizou que não regulamentaria e/ou assinaria os aditivos da dívida. Apesar de ser uma atitude compreensível diante do quadro fiscal que se apresentava, a manutenção das distorções nos contratos continuaria a impor graves prejuízos à sociedade paulistana e, por isso, o Município voltou a agir. Logo após o Município do Rio de Janeiro propor ação judicial e obter liminar para imediato cumprimento da LC nº 148/14, o Município de São Paulo, em abril de 2015, também ingressou judicialmente e obteve decisão igualmente favorável.

Isso permitiu que o Município passasse a pagar as parcelas da dívida com a União já sob efeito da nova lei, o que possibilitou uma redução da ordem de R\$ 160 milhões por mês com encargos. Não obstante a decisão favorável, visando manter o bom relacionamento institucional com a União e evitar o prolongamento da discussão judicial, as partes celebraram acordo judicial, com o compromisso de que as parcelas previstas na nova lei seriam pagas diretamente para o Governo Federal, e a diferença prevista a maior nos contratos continuaria a ser desembolsada pelo Município por meio de depósito judicial. Ao final de janeiro de 2016, as regras da nova lei passariam a valer definitivamente e o Município poderia resgatar todos os depósitos judiciais efetuados durante cerca de 10 meses. O objetivo precípua deste acordo seria garantir que, em 2015, o Município continuasse a gerar superávit primário robusto como forma de, nas contas consolidadas, ajudar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas em âmbito nacional.

Após a assinatura do acordo judicial que garantiu ao Município de São Paulo os benefícios das novas regras previstas na LC nº 148/14, bem como a aprovação no Congresso Nacional da Lei Complementar nº 151/2015 (LC nº 151/15), que obrigou a



União a regulamentar e aplicar os benefícios nos contratos de dívidas com todos os Estados e Municípios até o fim de janeiro de 2016, o Município de São Paulo finalmente, em fevereiro de 2016, assinou o aditivo ao contrato de dívida com a União e encerrou um ciclo de mobilização e enfrentamentos em torno do assunto que durou mais de uma década.

Aplicada a nova regra, a dívida consolidada líquida do Município foi reduzida de R\$ 79,6 bilhões para R\$ 32,4 bilhões. Isso fez com que a relação da Dívida Consolidada Líquida sobre as Receitas Correntes Líquidas passasse de 1,82 no último quadrimestre de 2015 para 0,74 no primeiro quadrimestre de 2016, bem abaixo, portanto, do limite de 1,2 previsto na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, que fixa os limites de endividamento para Estados e Municípios.

Em síntese, com esforço, embasamento técnico e ampla mobilização, o Município livrou-se de seu problema estrutural mais grave, que sufocou a capacidade de investimento na cidade por mais de uma década.

No sentido da realização de novos investimentos no Município, a partir do espaço fiscal aberto pela renegociação da dívida com a União, a Prefeitura tem realizado estudos visando a contratação de novas operações de crédito especialmente nas áreas de Saúde, Habitação e Mobilidade Urbana, as quais serão oportunamente apresentadas à Câmara de Vereadores para avaliação e tramitação dos respectivos projetos de leis autorizativas.



## ANEXO I.A

Figura 9: Variáveis Macroeconômicas. PPA 2018 a 2021.

Variáveis Macroeconômicas	2018	2019	2020	2021
PIB TOTAL	2,20%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB SERVIÇOS	1,72%	2,30%	2,50%	2,50%
SELIC FIM DE PERÍODO	7,00%	8,00%	8,00%	8,00%
SELIC MÉDIA	7,00%	8,00%	8,00%	8,00%
TLP MÉDIA (*)	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
IPCA	4,12%	4,25%	4,00%	4,00%
IGP-DI - anual	4,50%	4,25%	4,00%	4,00%
INPC - anual	4,35%	4,13%	4,00%	4,00%
IPC FIPE	4,23%	4,00%	4,00%	4,00%
Cotação do dolar fim do período em R\$	3,30	3,40	3,45	3,50
Cotação média do dólar em R\$	3,26	3,35	3,42	3,45
Crescimento cadastro IPTU (**)	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%
Inadimplência do IPTU (**)	12,50%	12,50%	12,50%	12,50%
IPTU Pagamento à Vista (**)	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%
Desconto para IPTU à Vista (**)	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Taxa de crescimento de veículos novos (Produção Industrial)	2,45%	2,50%	3,00%	3,00%
Crescimento da frota	2,61%	2,61%	2,61%	2,61%

Fonte: Banco Central FOCUS SÉRIES: posição em 15/09/17; (\*) variáveis estimadas

(\*\*) Estimativas baseadas em dados históricos



**Figura 10: Evolução das Receitas do Município de São Paulo no período 2012-2016**

Valores em R\$ mil

ITEM	2012	2013	2014	2015	2016
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>33.131.552</b>	<b>35.707.638</b>	<b>38.685.308</b>	<b>44.900.428</b>	<b>44.183.286</b>
<b>IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA</b>	<b>18.502.541</b>	<b>19.530.573</b>	<b>21.650.433</b>	<b>24.051.367</b>	<b>24.561.185</b>
IMPOSTOS	18.218.266	19.190.464	21.274.698	23.597.563	24.194.825
TAXAS	283.107	339.246	374.920	452.507	365.460
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	1.168	863	815	1.297	900
<b>CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>1.072.794</b>	<b>1.171.102</b>	<b>1.288.332</b>	<b>1.491.929</b>	<b>1.813.801</b>
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	833.697	917.862	1.009.902	1.178.456	1.277.837
CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	239.097	253.239	278.430	313.473	535.964
<b>RECEITA PATRIMONIAL</b>	<b>670.041</b>	<b>713.509</b>	<b>1.028.138</b>	<b>2.305.169</b>	<b>1.467.590</b>
EXPLORAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO	78.952	161.274	93.336	95.523	102.029
VALORES MOBILIÁRIOS	581.845	548.920	809.373	1.739.579	1.277.809
DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MEDIANTE CONCESSÃO, PERMISSÃO, AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA	0	0	0	0	65.528
EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	0	0	0	0	8.262
CESSÃO DE DIREITOS	0	0	116.000	464.000	0
DEMAIS RECEITAS PATRIMONIAIS	9.244	3.315	9.429	6.067	13.962
<b>RECEITA DE SERVIÇOS</b>	<b>403.513</b>	<b>391.406</b>	<b>432.987</b>	<b>554.944</b>	<b>520.528</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>11.159.569</b>	<b>12.650.662</b>	<b>13.058.836</b>	<b>13.256.520</b>	<b>13.565.669</b>
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DE SUAS ENTIDADES	1.823.655	2.177.862	2.489.020	2.424.403	2.649.117
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E DE SUAS ENTIDADES	6.633.547	7.313.374	7.340.054	7.462.757	7.442.280
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	100	0	0	50	221
TRANSFERÊNCIAS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	2.642.107	3.090.973	3.176.765	3.328.985	3.451.517
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS	60.159	68.452	52.997	40.326	22.534
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	<b>1.323.094</b>	<b>1.250.386</b>	<b>1.226.583</b>	<b>3.240.498</b>	<b>2.254.514</b>
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICIAIS	951.130	943.936	925.094	1.085.035	1.553.743
INDENIZAÇÕES, RESTITUIÇÕES E RESSARCIMENTOS	51.367	28.537	32.350	34.229	46.237
BENS, DIREITOS E VALORES INCORPORADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO	124	372	71	84	71
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	320.473	277.541	269.068	2.121.149	654.463
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2.825.205</b>	<b>1.326.711</b>	<b>1.041.787</b>	<b>1.273.730</b>	<b>1.357.503</b>
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>94.796</b>	<b>0</b>	<b>5.500</b>	<b>19.286</b>	<b>69.311</b>
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO INTERNO	5.369	0	5.500	19.286	69.311
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO EXTERNO	89.426	0	0	0	0
<b>ALIENAÇÃO DE BENS</b>	<b>11.322</b>	<b>11.630</b>	<b>25.174</b>	<b>80.816</b>	<b>9.518</b>
<b>AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS</b>	<b>21.503</b>	<b>25.242</b>	<b>23.315</b>	<b>18.603</b>	<b>20.853</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</b>	<b>496.755</b>	<b>539.327</b>	<b>651.358</b>	<b>603.265</b>	<b>806.997</b>
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DE SUAS ENTIDADES	56.537	134.213	298.660	264.228	348.071
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E DE SUAS ENTIDADES	439.778	405.114	352.698	339.037	458.926
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	0	0	0	0	0
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	440	0	0	0	0
<b>OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2.200.830</b>	<b>750.513</b>	<b>336.439</b>	<b>551.760</b>	<b>450.825</b>
<b>RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES</b>	<b>1.328.532</b>	<b>1.428.209</b>	<b>1.529.542</b>	<b>1.811.703</b>	<b>1.948.391</b>
<b>RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS DE CAPITAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>85.676</b>	<b>116.437</b>	<b>37.883</b>
<b>RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>37.285.290</b>	<b>38.462.559</b>	<b>41.342.314</b>	<b>48.102.298</b>	<b>47.527.063</b>

Obs: Os valores de 2012 a 2017 foram adaptados ao novo plano de contas, válido a partir de 2017;



**Figura 11: Evolução da Dívida Consolidada do Município de São Paulo**

ESPECIFICAÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)</b>	<b>45.329.944.131,18</b>	<b>44.509.683.549,05</b>	<b>43.556.615.342,85</b>	<b>42.466.395.721,73</b>	<b>41.138.013.322,12</b>
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Contratual	29.316.821.156,99	28.496.660.541,39	27.544.860.562,17	26.457.839.572,47	25.133.699.151,76
<b>Precatórios posteriores a 05/05/2000 (Inclusive)</b>	<b>15.886.594.325,86</b>	<b>15.886.594.325,86</b>	<b>15.886.594.325,86</b>	<b>15.886.594.325,86</b>	<b>15.886.594.325,86</b>
<b>Parcelamentos de Dívidas</b>	<b>126.528.648,33</b>	<b>126.428.681,80</b>	<b>125.160.454,82</b>	<b>121.961.823,40</b>	<b>117.719.844,49</b>
De Tributos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De Contribuições Sociais	<b>126.528.648,33</b>	<b>126.428.681,80</b>	<b>125.160.454,82</b>	<b>121.961.823,40</b>	<b>117.719.844,49</b>
Previdenciárias	52.672.628,53	53.494.103,79	53.777.612,99	53.143.167,23	52.028.475,25
Demais Contribuições Sociais	73.856.019,80	72.934.578,01	71.382.841,83	68.818.656,17	65.691.369,24
Do FGTS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>2.211.891.581,89</b>	<b>2.022.117.837,51</b>	<b>1.850.649.765,20</b>	<b>1.832.388.519,64</b>	<b>1.914.846.003,02</b>
Disponibilidade de Caixa Bruto	2.099.650.589,05	1.904.826.000,00	1.728.079.000,00	1.704.048.000,00	1.780.730.160,00
Haveres Financeiros	403.485.968,91	421.642.837,51	440.616.765,20	460.444.519,64	481.164.523,02
(-) Restos a Pagar Processados	291.244.976,08	304.351.000,00	318.046.000,00	332.104.000,00	347.048.680,00
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DCL (III) = (I - II)</b>	<b>43.118.052.549,29</b>	<b>42.487.565.711,53</b>	<b>41.705.965.577,65</b>	<b>40.634.007.202,10</b>	<b>39.223.167.319,10</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	<b>46.390.679.726,00</b>	<b>48.478.260.313,67</b>	<b>50.659.782.027,79</b>	<b>52.939.472.219,04</b>	<b>55.321.748.468,89</b>
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	98%	92%	86%	80%	74%
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	93%	88%	82%	77%	71%
<b>LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL - 120%</b>	<b>55.668.815.671,20</b>	<b>58.173.912.376,40</b>	<b>60.791.738.433,34</b>	<b>63.527.366.662,84</b>	<b>66.386.098.162,67</b>

Fonte: Subsecretaria do Tesouro Municipal



**Figura 12: Orçamento 2018, Projeto de Lei Orçamentária 2018, Plano Plurianual 2019 a 2021**

ITEM	Valores em R\$ mil				
	Orçamento 2017	2018	2019	2020	2021
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>47.755.363</b>	<b>49.976.929</b>	<b>52.991.850</b>	<b>56.935.551</b>	<b>59.692.965</b>
<b>IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA</b>	<b>25.487.429</b>	<b>29.092.272</b>	<b>31.072.835</b>	<b>33.328.096</b>	<b>35.614.356</b>
IMPOSTOS	25.157.788	28.739.149	30.698.957	32.929.469	35.189.266
TAXAS	329.434	351.823	372.538	397.189	423.549
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	207	1.300	1.341	1.438	1.541
<b>CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>1.829.601</b>	<b>1.900.936</b>	<b>2.006.869</b>	<b>2.124.084</b>	<b>2.241.690</b>
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	1.284.693	1.401.240	1.485.380	1.580.430	1.674.333
CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	544.908	499.696	521.489	543.654	567.357
<b>RECEITA PATRIMONIAL</b>	<b>1.014.380</b>	<b>1.086.691</b>	<b>1.253.721</b>	<b>1.790.452</b>	<b>1.061.295</b>
EXPLORAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO	110.703	106.808	114.888	130.858	138.408
VALORES MOBILIÁRIOS	800.202	660.428	714.474	730.290	788.427
DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MEDIANTE CONCESSÃO, PERMISSÃO, AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA	94.974	311.455	416.359	421.304	126.460
EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	4.000	5.000	5.000	5.000	5.000
CESSÃO DE DIREITOS	0	0	0	500.000	0
DEMAIS RECEITAS PATRIMONIAIS	4.500	3.000	3.000	3.000	3.000
<b>RECEITA DE SERVIÇOS</b>	<b>599.811</b>	<b>575.077</b>	<b>603.340</b>	<b>632.774</b>	<b>663.695</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>14.574.271</b>	<b>14.873.725</b>	<b>15.722.241</b>	<b>16.737.874</b>	<b>17.756.675</b>
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DE SUAS ENTIDADES	2.940.743	2.934.459	3.025.024	3.205.202	3.367.572
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E DE SUAS ENTIDADES	7.947.689	8.057.691	8.539.588	9.076.117	9.633.373
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	8	408	508	508	508
TRANSFERÊNCIAS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	3.589.823	3.734.938	4.006.613	4.290.288	4.580.964
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS	96.008	146.228	150.508	165.758	174.258
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	<b>4.249.871</b>	<b>2.448.228</b>	<b>2.332.844</b>	<b>2.322.272</b>	<b>2.355.254</b>
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICIAIS	1.593.346	1.979.232	1.834.615	1.790.762	1.793.484
INDENIZAÇÕES, RESTITUIÇÕES E RESSARCIMENTOS	37.064	10.042	10.714	10.912	11.615
BENS, DIREITOS E VALORES INCORPORADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO	102	73	73	72	72
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.619.359	458.881	487.442	520.525	550.083
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>4.855.098</b>	<b>4.143.549</b>	<b>2.947.700</b>	<b>2.964.413</b>	<b>2.102.801</b>
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>108.208</b>	<b>481.608</b>	<b>257.259</b>	<b>221.610</b>	<b>73.160</b>
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO INTERNO	108.208	453.828	187.099	75.600	0
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO EXTERNO	0	27.780	70.160	146.010	73.160
<b>ALIENAÇÃO DE BENS</b>	<b>906.352</b>	<b>1.159.969</b>	<b>671.800</b>	<b>358.912</b>	<b>10.541</b>
<b>AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS</b>	<b>23.389</b>	<b>22.110</b>	<b>21.340</b>	<b>21.290</b>	<b>21.272</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</b>	<b>2.687.426</b>	<b>1.245.070</b>	<b>994.337</b>	<b>1.288.120</b>	<b>956.105</b>
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DE SUAS ENTIDADES	2.173.426	757.179	493.003	809.313	516.590
TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E DE SUAS ENTIDADES	514.000	445.891	458.334	439.807	439.514
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	0	42.000	43.000	39.000	0
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	0	0	0	0	0
<b>OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>1.129.723</b>	<b>1.234.792</b>	<b>1.002.964</b>	<b>1.074.480</b>	<b>1.041.724</b>
<b>RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES</b>	<b>1.984.103</b>	<b>2.100.086</b>	<b>2.225.467</b>	<b>2.365.944</b>	<b>2.506.148</b>
<b>RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS DE CAPITAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES</b>	<b>100.000</b>	<b>40.000</b>	<b>30.000</b>	<b>35.000</b>	<b>40.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>54.694.563</b>	<b>56.260.565</b>	<b>58.195.017</b>	<b>62.300.908</b>	<b>64.341.914</b>

Obs: Os valores de 2012 a 2017 foram adaptados ao novo plano de contas, válido a partir de 2017;