

ANEXO III – RISCOS FISCAIS

Art. 4º, parágrafo 3º da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

INTRODUÇÃO

A fim de prover transparência na apuração dos resultados fiscais dos governos a Lei Complementar nº101, de 4 de Maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve conter Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar negativamente as contas públicas e, conseqüentemente, as metas fiscais estabelecidas em lei.

Os passivos contingentes são obrigações que surgem em função de acontecimentos futuros e incertos e não totalmente sob controle da municipalidade, ou de fatos passados ainda não reconhecidos. Já os outros riscos envolvem, principalmente, alterações do cenário macroeconômico.

De forma a estruturar a análise, serão utilizadas duas categorias: riscos de caráter orçamentário e riscos vinculados a dívidas, que incluem os precatórios.

RISCOS ORÇAMENTÁRIOS

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

Riscos relacionados às variações na receita

Circunstâncias futuras diferentes do contexto econômico podem afetar a arrecadação, com conseqüências nas metas de resultados primário e nominal, visto que os índices utilizados para a previsão das receitas podem sofrer alterações ao longo dos exercícios.

Um dos principais impactos se dá no comportamento do nível de atividade econômica, medido pela taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB. O PIB serve como parâmetro de evolução da maioria das receitas, destacando-se, prioritariamente, as receitas tributárias, que representam a maior parcela do ingresso de recursos. Uma variação de 1% no PIB acarreta uma variação aproximada de 0,32% na estimativa de receita da peça orçamentária.

Ainda a respeito do nível de atividade econômica, destaca-se o PIB Serviços, que tem forte influência nas receitas municipais, visto que a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS mantém forte ligação com o indicador. Uma variação de 1% no PIB Serviços reflete em 0,25% na receita total do município.

Os índices de desemprego e renda também influenciam diretamente os tributos relacionados ao consumo e indiretamente, como por exemplo, na variação da inadimplência percebida em determinados tributos. Neste caso, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é o mais sensível; a cada 1% de variação na inadimplência, a arrecadação total varia negativamente em 0,18%

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

Choques inflacionários ou cambiais têm reflexo nas dívidas existentes junto a credores internos e externos, e podem influenciar tanto o fluxo de desembolsos para cobertura do serviço da dívida como o saldo devedor dessas obrigações. Embora com um efeito menor, a variação cambial também impacta a realização de receitas, principalmente

a arrecadação com o Imposto Sobre Serviços – ISS e com a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços –ICMS.

Haja vista que outro fator relevante a considerar na receita do município é a variação das taxas de juros, diversos fundos e aplicações financeiras são remunerados de acordo com as taxas praticadas no mercado.

A saúde financeira de outros muitos entes da federação também influencia nas receitas municipais. Transferências pactuadas via convênios podem não se realizar segundo as previsões acordadas. O surgimento de novas políticas de fomento ou mudanças nas políticas existentes no momento da elaboração da peça orçamentária também podem surpreender as receitas de forma positiva ou negativa.

O cenário econômico também pode influenciar a captação de recursos via operação de crédito. Existe o risco de que o mercado não viabilize tais operações em condições ou montantes vantajosos ao município – o que geraria entraves ou frustrações na obtenção dessas receitas.

As receitas com privatizações, securitizações e comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), ligados a Operações Urbanas, também dependem do mercado para sua realização, uma vez que variáveis macroeconômicas favoráveis são essenciais para atrair potenciais investidores.

RISCOS DE DÍVIDA

Riscos decorrentes da Dívida Fundada

A dívida do Município com a União Federal, consubstanciada no contrato firmado em 03 de maio de 2000, no âmbito dos programas de assunção e refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais pela União, cujo objetivo era permitir que os Estados e Municípios pudessem reorganizar suas finanças e atingir os objetivos e metas explicitados posteriormente na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000),

deixou, a partir de fevereiro de 2016, de ser objeto de preocupação da sociedade paulistana.

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

A efetivação da renegociação prevista na LC 148/14 possibilitou ao Município cumprir com o limite de endividamento previsto na Resolução do Senado Federal nº 40/2001, passando a merecer destaque apenas os riscos associados à elevação acima do previsto dos índices que atualizam as Dívidas Contratuais (IGPM, IPCA, TR, TJLP e SELIC) e da variação cambial, eventos que poderão influenciar negativamente o saldo devedor e, conseqüentemente, o resultado nominal.

Riscos decorrentes dos passivos contingentes

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

Os precatórios devem ser enquadrados nessa categoria em razão da impossibilidade de se definir, de maneira antecipada, o valor que será considerado pelo Poder Judiciário como devido pelo Ente Público em cada exercício financeiro para inserção no orçamento do ano subsequente. Além disso, no caso dos Entes possuidores de estoque de precatórios, contribui para a imprevisibilidade a constante alteração do

quadro legislativo e jurisprudencial que trata da matéria e a consequente indefinição do prazo e das condições que disporão os devedores para fazer frente a esse passivo.

Em dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 94, responsável por instituir um novo regime de pagamento de precatórios. A alteração constitucional fixou como termo final para o pagamento da dívida 31 de dezembro de 2020, assim como a obrigação dos devedores eliminarem o estoque existente e os novos débitos inscritos ao longo desse período. Essa definição constitucional finaliza a discussão existente acerca do prazo final para a quitação da dívida existente sob a vigência EC 62/09, posto que, embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tivesse definido no julgamento das ADI's 4425 e 4357 dezembro de 2020 como prazo final para a quitação da dívida, havia a possibilidade de nova alteração do quadro diante do recebimento com efeitos infringentes dos embargos de declaração opostos pelo Congresso Nacional no caso.

A EC 94/16 disponibilizou, em auxílio aos devedores, novas fontes de financiamento extraorçamentário, notadamente a possibilidade da contratação de operações de crédito fora dos limites constitucionais de endividamento, bem como a possibilidade de levantamento de um percentual dos depósitos judiciais de créditos não alimentares realizados em processos com trâmite na localidade.

Contudo, a promulgação da Emenda ocorreu recentemente e ainda há dúvidas sobre os reais efeitos dessas medidas, seja por não haver como se confirmar se o mercado financeiro disponibilizará crédito para as entidades para esse fim e em que condições tais concessões ocorreriam, seja por já existir ADI levantando a discussão sobre a constitucionalidade do uso dos depósitos judiciais por parte da Fazenda Pública de processos em que não figure como parte (ADI 5072).

Por fim, cabe destacar que o pagamento de precatórios pode afetar o resultado primário e o resultado nominal do Município de São Paulo, na medida em que a despesa com pagamento de precatórios é classificada como uma despesa primária. Em sendo assim, quanto maior o pagamento de precatórios, tudo o mais constante, maior o déficit primário a ser observado. Por outro lado, os precatórios posteriores a maio de 2000, por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, são contabilizados para fins de apuração da dívida consolidada líquida, utilizada como parâmetro para o resultado nominal. Assim, quanto maior o pagamento de precatórios, tudo o mais constante, mais baixo o resultado

nominal observado, em função da redução da dívida consolidada. Finalmente, em sendo realizado o pagamento de precatórios por meio da realização de operações de crédito, mecanismo autorizado pela Emenda Constitucional n. 94/2016, os efeitos sobre os resultados fiscais são ambíguos. Pelo lado do resultado primário, espera-se uma forte pressão no aumento de despesas primárias, aumentando o déficit primário, financiado por receitas não primárias (receitas financeiras). Pelo lado do resultado nominal, porém, não se espera alteração, pois a redução da dívida com precatórios se daria em concomitância com a elevação da dívida financeira do Município.