

## **A “IMPAGÁVEL” Dívida do Município de São Paulo**

**Agora é verdade. A IMPAGÁVEL Dívida do Município se tornou PAGÁVEL com a sanção da LC-151, em 05/08/2015, que fixa até o dia 31 de janeiro de 2016 para que a União promova os aditivos contratuais, independente de regulamentação, com os Estados e Municípios de conformidade com o estabelecido na LC-148/14.**

Em função desta nova determinação foi atualizado e ajustado com base nos balanços de 2013 e 2014 e também no estabelecido pela Lei Complementar nº 148 de 24 de novembro 2014, o estudo apresentado, originalmente, no plenário do TCM-SP, pelo Conselheiro Domingos Dissei, em 06/03/13.

A dívida consolidada líquida situa-se bem acima dos limites estabelecidos pelo Senado Federal desde o exercício de 2001, o que leva à conclusão de que **a dívida do Município**, nos termos em que está colocada, **é “impagável”**.

Em vista disso, estudos e simulações foram desenvolvidos, cujos resultados são apresentados agora.

Cabe ressaltar, de início, que o grande responsável pela atual situação do endividamento municipal é o contrato de refinanciamento de dívidas firmado pela Prefeitura com a União, em 3 de maio de 2000, ajuste por meio do qual o governo federal assumiu o valor consolidado de R\$ 11,3 bilhões relativo a parte da dívida do município de São Paulo, originário de Empréstimos em LFTM, denominada Dívida Mobiliária Interna (95,0%), Dívidas Contratuais (1,4%), e Dívidas relativas a Operações por Antecipação de Receita Orçamentária –ARO (3,6%). A procedência desse empréstimo segundo a participação das instituições financeiras configura-se com 67,1% do BANCO DO BRASIL, 29,7% do BANESPA, 1,1% da CAIXA ECONOMICA FEDERAL e 2,1% do BRADESCO, conforme demonstração:

1. DÍVIDA MOBILIÁRIA INTERNA – LFTM			
BANCO DO BRASIL	R\$	7.105,2 milhões	
BANESPA	R\$	3.349,7 milhões	
BRADESCO	R\$	236,4 milhões	
Soma	R\$	10.691,3 milhões	95,0%
2. DÍVIDA CONTRATUAL			
BANCO DO BRASIL	R\$	41,5 milhões	
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	R\$	120,4 milhões	
Soma	R\$	161,9 milhões	1,4%
3. DÍVIDA “ARO”			
BANCO DO BRASIL	R\$	407,8 milhões	3,6%
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 11.261,0 milhões</b>	<b>100,0%</b>

Com efeito, do saldo de R\$ 71,7 bilhões da dívida consolidada líquida, vigente em 31/12/2014, cerca de R\$ 62,9 bilhões, ou seja, 88% do total ( 83% em 2001), referem-se somente a esse contrato cujas condições pactuadas, em especial o indexador utilizado (IGP-DI mais juros nominais de 9% a.a.), explicam o comportamento potencialmente explosivo da dívida.

No período 2000/2014 a Prefeitura desembolsou, a título de pagamento, cerca de R\$ 25,7 bilhões (o que equivaleria, em preços de dezembro de 2014, a R\$ 34,2 bilhões), o saldo devedor do contrato, que era de R\$ 11,3 bilhões no início de sua vigência, aumentou para mais de R\$ 62,9 bilhões em 2014, ou seja, quase sextuplicou.

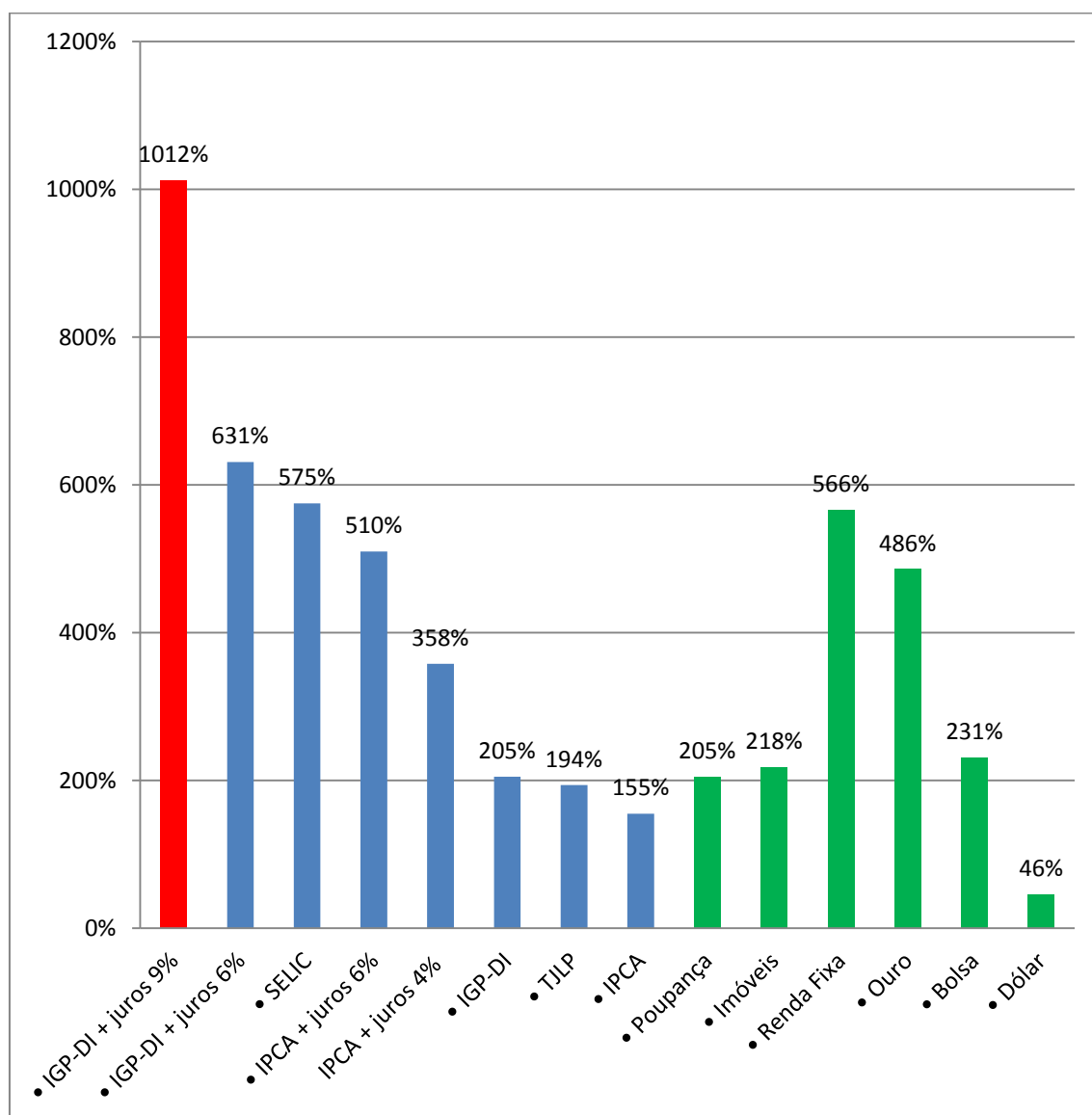
A razão para essa discrepância reside na cláusula contratual que limita os pagamentos mensais a 1/12 (um doze avos) de 13% da receita líquida real (RLR), aliada à magnitude do indexador do contrato (IGP-DI mais juros de 9% a.a.). Com tal limitação as prestações sequer cobrem os juros devidos, cuja parcela não paga é mensalmente incorporada ao saldo devedor. A correção deste último pelo IGP-DI completa o círculo vicioso, o que explica o crescimento exponencial da dívida, a despeito dos pagamentos pontualmente efetuados pela Administração.

Os números referentes aos encargos totais incidentes até agora sobre essa dívida contratual impressionam: no período 2000/2014 eles totalizaram R\$ 80,2 bilhões, sendo R\$ 43,0 bilhões só de juros (dos quais, R\$ 22,7 bilhões foram

pagos, sendo os R\$ 20,3 bilhões restantes incorporados ao saldo devedor), R\$ 33,3 bilhões relativos à correção propriamente dita, pelo IGP-DI, R\$ 1,0 bilhão de ajuste contábil e R\$ 2,9 bilhão referente a amortizações.

Essa incidência brutal de encargos fica melhor explicada se atentarmos para o comportamento do indexador do contrato, cuja magnitude superou a de outros indicadores selecionados para efeito de comparação, que é feita no Quadro , a seguir:

Quadro  
 ÍNDICE DA DÍVIDA X ÍNDICES ALTERNATIVOS E DE MERCADO  
 Variação acumulada 2000/2014



Fontes: FGV: IGP-DI e INCC (Imóveis); IBGE: IPCA;

Bacen: TJLP, Dólar e SELIC; Economática: Bolsa, Ouro e Renda Fixa; PortalBrasil: Poupança, e.

Os dados são autoexplicativos, mostrando que a variação acumulada do fator de correção do contrato (IGP-DI mais juros de 9% a.a.), da ordem de 1.012% no período 2000/2014, foi bem maior do que a variação tanto de indexadores alternativos, quanto dos principais ativos negociados no mercado, a saber: IGP-DI + juros de 6% (631%), SELIC (575%), IPCA + juros de 6% (510%), IPCA + juros de 4% (358%), IGP-DI (205%), TJLP (194%), IPCA (155%), Poupança (205%), Imóveis (218%), Renda Fixa (566%), Ouro (486%), Bolsa (231%) e Dólar (46%).

O crescimento exponencial da dívida, em razão dos fatores aqui apontados, fará com que ela resulte literalmente **impagável**, conforme projeções efetuadas pela própria Prefeitura do Município de São Paulo, consoante entrevista concedida pelo Sr. Secretário Municipal de Finanças ao jornal Valor Econômico, em 25 de fevereiro de 2013.

Estima-se, que **se nada for feito** até o final do contrato, ou seja, até 2030, o Município terá desembolsado **mais** R\$ 130 bilhões somente com o pagamento da dívida, fato que não impedirá que remanesça um saldo residual da ordem de R\$ 163 bilhões.

Por outro lado, considerando que, de acordo com a cláusula quarta do contrato, o eventual saldo devedor apurado em 2030 deverá ser pago em até dez anos, a sua liquidação nas condições avençadas demandaria um dispêndio anual da ordem de R\$ 25,5 bilhões, o que equivaleria a comprometer anualmente cerca de 25% da Receita Líquida Real projetada para 2030 somente com esses pagamentos.

Ressalve-se que **as premissas adotadas pela Prefeitura em suas projeções tendem a subestimar a correção da dívida**, na medida em que pressupõem a convergência, a longo prazo, da variação do IGP-DI e do IPCA, o que significa supor uma correção real da ordem de 9% a.a. contra os quase 11% a.a. efetivamente verificados no período 2000/2012.

Em contrapartida, **os pagamentos projetados estão ligeiramente superestimados**, uma vez que incluem os valores relativos às chamadas operações “intra-limite”, cujos débitos não são abrangidos pelo contrato de refinanciamento.

### **O resultado é a subestimativa do saldo devedor da dívida.**

Em face dessa discrepância, procedeu-se a novos cálculos, cujos resultados estão delineados, a seguir.

De acordo com essas estimativas, a dívida com a União atingiria em 2030, em valores nominais, a casa dos R\$ 332 bilhões, sendo efetuados pagamentos adicionais, até esse exercício, de cerca de R\$116 bilhões.

A quitação do saldo residual, nos termos da cláusula quarta do ajuste, exigiria, por sua vez, um gasto aproximado de R\$ 51,8 bilhões por ano, durante dez anos, montante esse equivalente a um dispêndio anual da ordem de 52% da Receita Líquida Real.

**A conclusão a que se chega, pois, quaisquer que sejam os números e as projeções adotados, é a de que a dívida para com a União é impagável, sendo inevitável a sua renegociação, sob pena de se inviabilizar financeiramente o Município.**

Em vista disso, procedeu-se a simulações no sentido de aferir a sensibilidade do “quantum” da dívida relativamente à troca de indexadores, o que acabou evidenciando ainda mais a perversidade das condições contratuais atualmente em vigor.

Para cada indexador alternativo adotou-se a seguinte metodologia:

- 1º) aplicação **RETROATIVA** ao início de vigência do contrato;
- 2º) cômputo dos pagamentos já efetuados nos termos do contrato em vigor;
- 3º) com base nas providências anteriores, foi calculado o novo saldo devedor em 31/12/2014, assim como traçada a nova trajetória da dívida consolidada líquida, a partir do exercício de 2001.

Os resultados obtidos encontram-se resumidos, no que tange ao exercício de 2014, nos termos da tabela abaixo e nos [gráficos](#):

Indexador	Condições de Empréstimo	Saldo Devedor (bilhões)	DCL/RCL	Limite (Resolução nº 40/01)
<b>IGP-DI + 9%</b>	<b>Condições Atuais do Contrato</b>	<b>62,9</b>	<b>1,9114</b>	<b>1,2973</b>
<b>TJLP</b>	Utilizado nos contratos de financiamento do BNDES	-1,6	0,1911	1,2973
<b>IPCA + 4%</b>	Condições a partir 01/01/2013 LC 148/14	7,9	0,4459	1,2973
<b>SELIC</b>	Condições até 01/01/2013 - LC 148/14	29,7	1,0270	1,2973
<b>IGP-DI + 6%</b>	Condições originais do contrato	30,3	1,0403	1,2973

DCL – Dívida Consolidada Líquida

RCL – Receita Corrente Líquida

Note-se. que em todas as hipóteses, ocorreria uma redução impressionante no saldo devedor da dívida. Como consequência, haveria um deslocamento para baixo da trajetória da DCL (Dívida Consolidada Líquida) situando-a aquém dos limites estabelecidos pelo Senado e propiciando a possibilidade de quitação e/ou captação de novos empréstimos.

Cabe destacar que a alternativa IGP-DI mais juros de 6% a.a. foi a originalmente avençada no contrato de refinanciamento de dívidas firmado com a União. Ocorre que, decorridos trinta meses de sua vigência, a Prefeitura deixou de amortizar pelo menos 20% do saldo devedor, o que fez com que os juros, nos termos das exigências contratuais, fossem elevados de 6 para 9% a.a. e, o que é pior, aplicados retroativamente ao início do contrato. De acordo com a simulação efetuada, esse não pagamento acabou acarretando um aumento de cerca de R\$ 32.6 bilhões na dívida do Município.

Os números e estimativas apresentados demonstram cabalmente que a dívida do Município de São Paulo com a União **é literalmente impagável** e que sua renegociação, cedo ou tarde, terá necessariamente de ocorrer. Quanto mais tarde, porém, maiores serão os custos para ambas as partes.

As simulações efetuadas sugerem, por sua vez, que, **qualquer que seja o indexador alternativo utilizado, sua retroação ao início do contrato (exercício de 2000) implica sensível redução do estoque da dívida, fato que recomenda a inclusão da retroatividade como condição relevante para o Município no bojo de eventual renegociação.**

Tal colocação é feita a propósito da existência de pleito nesse sentido e com essa condição, formulado pela Administração anterior (Ofício nº 99/2011– PREF.GAB, instruído com parecer da Procuradoria Geral do Município), de cujo teor este Tribunal foi formalmente cientificado nos autos do TC 1.581.11-18.

Este pleito gerou em 19/12/2012 o Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a alteração dos critérios de indexação aos contratos de refinanciamento, enviado pelo Ministro Guido Mantega, o qual recebeu o nº238/2013.

Posteriormente em 21/05/2013 foi apresentado o PLP 275/13 substitutivo pelo Deputado Darcísio Perondi, no qual se introduziu a **retroatividade**, que o Relator Deputado Eduardo Cunha, em 22/10/2013, apresentou como uma Subemenda Substitutiva Global introduzindo na forma final, **a retroatividade** para apuração do **NOVO SALDO DEVEDOR** incorporado, aprovado e sancionado, dando origem a **LEI COMPLEMENTAR 148 de 25 de Novembro de 2014.**

Esta Lei Complementar “autoriza a União a conceder desconto correspondente à diferença entre o Saldo Devedor existente em 01/01/2013 e o **NOVO SALDO DEVEDOR** apurado, utilizando-se a variação acumulada da Taxa SELIC desde a assinatura do contrato, observadas todas as ocorrências que impactaram o referido Saldo”.

Em função do exposto tem-se:

- Desconto estimado, em 01/01/2013, é de R\$ 23,0 bilhões equivalente a 43,2% do Saldo Devedor Original, assim apurado:

Saldo Devedor Original (01/01/2013)	R\$ 53.153,4 milhões
Saldo Devedor Apurado pela SELIC (Anexo I)	R\$ 30.167,8 milhões
Desconto ( em 01/01/2013)	R\$ 22.985,5 milhões

- A relação da DCL ( Dívida Consolidada Líquida) de R\$ 40,3 bilhões (63,3 bi -23,0 desconto) sobre a RCL (Receita Corrente Líquida ) de R\$ 32,2 bilhões passa a ser de 125,16%, ao invés dos 196,92% constante dos demonstrativos da PMSP, e inferior, nesta data, ao limite estabelecido pela Resolução 40/01 do Senado de 139,46%.

Por outro lado a Lei Complementar, no Art. 2º, autoriza a União a partir de 01/01/2013, a calcular e debitar mensalmente o que segue:

- Juros a taxa nominal de 4,0% ao ano;
- Atualização monetária pelo IPCA-IBGE;
- Os encargos acumulados (IPCA + juros 4,0%) ficarão limitados à variação acumulada da SELIC.

Nestas condições, e observadas as ocorrências que impactaram o Saldo Devedor de 01/01/2013 a 31/12/2014, ter-se-á um Saldo Devedor de R\$ 29,7 bilhões ao invés de R\$ 62,9 bilhões, gerando, portanto, um desconto de R\$ 33,2 bilhões, sendo necessário um ajuste da ordem de R\$ 10,2 bilhões. Este ajuste corresponde ao Desconto apurado em 01/01/2013 de R\$ 23,0 bilhões e o apurado em 31/12/2014 de R\$33,2 bilhões.

Finalmente com base no **NOVO SALDO DEVEDOR** R\$ 29.7 bilhões, em 31/12/2014, no valor da Parcela Anual para pagamento de R\$ 3.839,4 milhões, calculada pela Tabela Price, a taxa de 10,76% ao ano ( IPCA+4.0%) para os próximos 15 anos e 5 meses, estimou-se o Fluxo da Dívida até 03/05/2030, segundo as seguintes premissas, e ainda na utilização da SELIC até 01/01/2013:

- IPCA 6,5% ao ano (teto da meta da inflação);
- Juros 4,0% ao ano;
- IPCA + Juros 4,0% = 10,76% ao ano;
- SELIC de 13,25%, superior ao (IPCA + 4,0%);
- RLR (Receita Líquida Real) crescimento igual ao IPCA 6.5%;
- RCL (Receita Corrente Líquida) crescimento igual ao IPCA 6,5%;

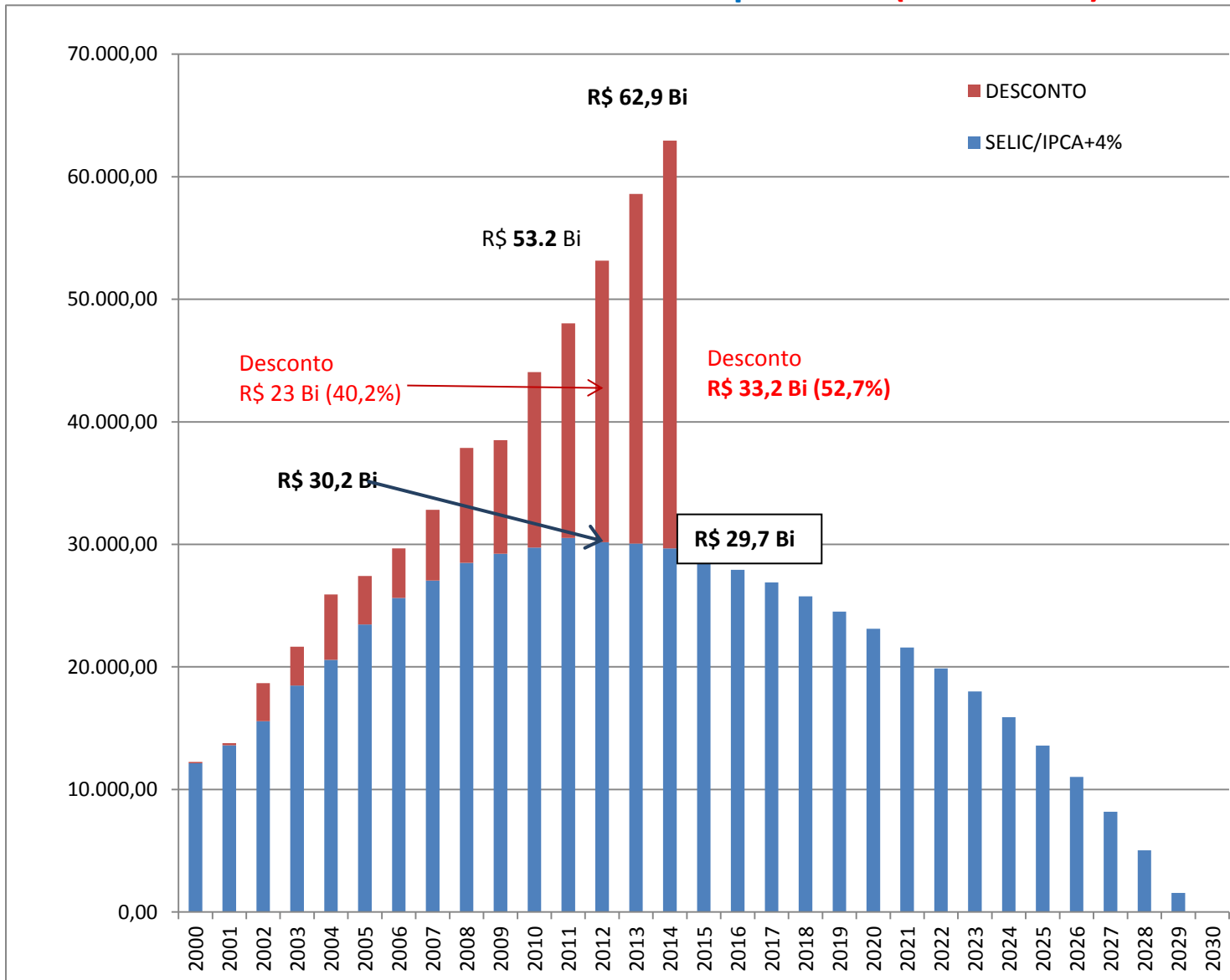
Diante dessas condições foi simulado o FLUXO da DIVIDA até 2030, conforme quadro e gráfico a seguir:

#### Indexador: SELIC até 2013 - IPCA + 4% após 2013

Ano	Inicial	SELIC		Pagamento	(+/-) Incorpora		Valor Final
		%	Total		(-) Amortiza		
2000	11.261,10	10,19%	1.147,51	257,96	889,55		12.150,65
2001	12.150,65	17,32%	2.104,49	638,47	1.466,02		13.616,67
2002	13.616,67	19,21%	2.615,76	648,08	1.967,68		15.584,35
2003	15.584,35	23,47%	3.657,65	756,89	2.900,76		18.485,11
2004	18.485,11	16,38%	3.027,86	940,63	2.087,23		20.572,34
2005	20.572,34	19,31%	3.972,52	1.084,49	2.888,03		23.460,37
2006	23.460,37	14,91%	3.497,94	1.339,75	2.158,19		25.618,56
2007	25.618,56	12,04%	3.084,47	1.649,96	1.434,51		27.053,07
2008	27.053,07	12,45%	3.368,11	1.937,01	1.431,10		28.484,17
2009	28.484,17	10,13%	2.885,45	2.128,51	756,94		29.241,11
2010	29.241,10	9,90%	2.894,87	2.396,54	498,33		29.739,43
2011	29.739,43	11,76%	3.497,36	2.716,28	781,08		30.520,51
2012	30.520,51	8,62%	2.630,87	2.983,50	-352,63		30.167,87
2013	30.167,87	8,22%	2.479,80	2.578,70	-98,9		30.068,97
2014	30.068,97	10,67%	3.208,36	3.607,68	-399,32		29.669,65
2015	29.669,65	10,76%	3.006,54	3.839,40	-832,86		28.836,79
2016	28.836,79	10,76%	2.916,95	3.839,40	-922,45		27.914,34
2017	27.914,34	10,76%	2.817,67	3.839,40	-1021,73		26.892,61
2018	26.892,61	10,76%	2.707,73	3.839,40	-1.131,67		25.760,94
2019	25.760,94	10,76%	2.585,98	3.839,40	-1.253,42		24.507,52
2020	24.507,52	10,76%	2.451,10	3.839,40	-1.388,30		23.119,22
2021	23.119,22	10,76%	2.301,72	3.839,40	-1.537,68		21.581,54
2022	21.581,54	10,76%	2.136,27	3.839,40	-1.703,13		19.878,41
2023	19.878,41	10,76%	1.953,02	3.839,40	-1.886,38		17.992,03
2024	17.992,03	10,76%	1.750,06	3.839,40	-2.089,34		15.902,69
2025	15.902,69	10,76%	1.525,24	3.839,40	-2.314,16		13.588,53
2026	13.588,53	10,76%	1.276,23	3.839,40	-2.563,17		11.025,36
2027	11.025,36	10,76%	1.000,42	3.839,40	-2.838,98		8.186,38
2028	8.186,38	10,76%	694,96	3.839,40	-3.144,44		5.041,94
2029	5.041,94	10,76%	356,64	3.839,40	-3.482,76		1.559,18
2030	1.559,18	10,76%	40,22	1.599,75	-1.559,18		0,00



## Indexador: SELIC até 2013 - IPCA + 4% após 2013 (DESCONTO)



Em função do exposto tem-se, que:

- O Novo Saldo Devedor será zerado em 03/05/2030, data de vencimento da última parcela, conforme Fluxo da Dívida apresentado e visualizado no GRÁFICO acima denominado “INDEXADOR; SELIC até 2013 – IPCA + 4% após 2013”;
- Já em 2015 utilizando-se o Índice de endividamento apurado no final de 2014 de 102,47%, ao invés do autorizado pelo Senado de 124,87%, ter-se-á a possibilidade de assumir novos empréstimos;
- Em 2016, data em que o Índice de endividamento correspondente a relação do DCL/RCL, aprovado pela Resolução 40/01 do SENADO, terá o limite de 120,0%, pelo Novo Saldo Devedor este índice será de 95,53% ( em 31/12/2015), o que, também, possibilitará assumir novos empréstimos;
- O desconto apurado de R\$ 33,2 bilhões e aplicado sobre o Saldo Devedor, desloca a “Divida Financeira Total” do Município para a igualdade com a R L R (relação Divida Financeira/RLR = 1), a qual antes da aplicação da LC 148/14 era de 2,02. Esta posição atende o artigo 8º da MP 2.185-35 e o inciso II da clausula 12ª do contrato que estabelece “NOVAS DÍVIDAS só serão permitidas se a Divida Financeira do Município for inferior a RLR anual”, o que será possível a curto prazo.

Cálculo:

Antes LC 148/14

Dívida Financeira	R\$ 66,0 bilhões
Receita Líquida Real	R\$ 32,7 bilhões
DF/RLR	2,02

Após LC 148/14

Dívida Financeira – Desconto	R\$ 32,8 bilhões (66,0 – 33,2)
Receita Líquida Real	R\$ 32,7 bilhões
DF/RLR	1,0

- A última conclusão, diz respeito ao dispêndio anual, considerando-se o valor da parcela estimada em R\$ 3.839,4 milhões segundo o calculo pela Tabela Price e o limite de dispêndio de 13,0% da RLR (no caso 11.0%, em função de deduções decorrentes de outras obrigações de responsabilidade direta do MUNICÍPIO, § 3º da clausula 3ª do contrato), e conseqüentemente a disponibilidade de recursos aumentará, conforme quadro abaixo:

### Disponibilidade de Recursos (Estimativa)

	RLR	C/11% da RLR	TABELA PRICE	DISPONIBILIDADE	
				R\$ Correntes	R\$ Constantes
2014	32.720,00				
2015	34.846,80	3.833,15	3.839,40	-6,25 -	5,87
2016	37.111,84	4.082,30	3.839,40	242,90	214,16
2017	39.524,11	4.347,65	3.839,40	508,25	420,76
2018	42.093,18	4.630,25	3.839,40	790,85	614,75
2019	44.829,24	4.931,22	3.839,40	1.091,82	796,90
2020	47.743,14	5.251,74	3.839,40	1.412,34	967,93
2021	50.846,44	5.593,11	3.839,40	1.753,71	1.128,52
2022	54.151,46	5.956,66	3.839,40	2.117,26	1.279,31
2023	57.671,30	6.343,84	3.839,40	2.504,44	1.420,90
2024	61.419,94	6.756,19	3.839,40	2.916,79	1.553,85
2025	65.412,23	7.195,35	3.839,40	3.355,95	1.678,69
2026	69.664,03	7.663,04	3.839,40	3.823,64	1.795,90
2027	74.192,19	8.161,14	3.839,40	4.321,74	1.905,96
2028	79.014,68	8.691,62	3.839,40	4.852,22	2.009,30
2029	84.150,64	9.256,57	3.839,40	5.417,17	2.106,34
2030	89.620,43	4.107,60	1.599,18	2.508,40	915,81
					18.803,20

Desta forma a disponibilidade de recursos começará a ser sentida a partir de 2016 com algo superior a R\$ 200,0 milhões, crescendo significativamente a cada ano, e atingindo ao final do período (2030) R\$ 18,8 bilhões em valores reais, correspondendo a um valor médio anual acima de R\$ 1,2 bilhão anuais.

Junho/2015

Norberto Antonio Batista

Economista FEA-USP

