



DÍVIDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Considerações sobre o Contrato de Refinanciamento
celebrado pelo Município com a União

Gabinete do Conselheiro Domingos Dissei

Março de 2013

PLENO – 06/03/13

EXPEDIENTE

Senhor Presidente,

Quero aproveitar este momento, na fase de expediente desta sessão ordinária, para regimentalmente, nos termos do disposto no art. 24, inciso IV, do Regimento Interno desta Corte, compartilhar com este Plenário uma preocupação que tem me afligido nos últimos tempos.

Como relator das contas do Executivo municipal, tenho observado que o Município de São Paulo encontra-se em estado permanente de alerta no que tange à sua dívida pública. Com efeito, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta Corte de Contas tem expedido inúmeros “alertas” endereçados à Administração, tendo em vista o fato de a dívida consolidada líquida situar-se bem acima dos limites estabelecidos pelo Senado Federal.

O problema persiste 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 trago agora à apreciação deste Plenário.

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 maio de 2000, ajuste por meio do qual o governo federal assumiu, de maneira consolidada, as dívidas mobiliária e por contratos com o sistema financeiro nacional, do Município de São Paulo.

Com efeito, do saldo de R\$ 63,1 bilhões da dívida consolidada líquida, vigente em 31/12/2012, cerca de R\$ 53,2 bilhões, ou seja, 84% do total 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.

Os dados dos Quadros 1 e 2, a seguir, mostram, respectivamente, os pagamentos efetuados pela Prefeitura e o comportamento do saldo devedor do contrato no período 2000/2012:

Quadro 1

PAGAMENTOS REALIZADOS NO CONTRATO DE REFINANCIAMENTO
período: 2000 a 2012 (em milhões de Reais)

Ano	Juros	Amortização	Encargos	Total	Valor Atual*
2000	223,79	33,79	0,37	257,96	551,50
2001	625,08	12,69	0,70	638,47	1.272,50
2002	638,58	8,68	0,82	648,08	1.147,80
2003	755,92	0,00	0,97	756,89	1.226,40
2004	939,5	0,00	1,13	940,63	1.416,50
2005	1.083,25	0,00	1,24	1.084,49	1.540,80
2006	1.338,46	0,00	1,29	1.339,75	1.845,50
2007	1.648,58	0,00	1,38	1.649,96	2.175,90
2008	1.934,47	0,98	1,56	1.937,01	2.412,00
2009	2.021,32	105,58	1,61	2.128,51	2.540,90
2010	2.176,89	217,92	1,73	2.396,54	2.700,70
2011	2.351,86	362,51	1,91	2.716,28	2.874,91
2012	2.453,90	527,10	2,05	2.983,05	2.983,05
	18.191,60	1.269,25	16,76	19.477,62	24.688,46

*Valor atual corrigido pelo IPCA para dezembro de 2012.

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária da PMSP.

Quadro 2

FLUXO DA DÍVIDA (ORIGINAL) período: 2000 a 2012 (em milhões de Reais)

Ano	Inicial	Correção	Juros Incorporados	Amortização	Ajuste Contábil	Saldo devedor Final
2000	R\$ 11.261,10	R\$ 871,00	R\$ 156,80	(R\$ 33,80)	R\$ 0,00	R\$ 12.255,10
2001	R\$ 12.255,10	R\$ 1.388,30	R\$ 141,80	(R\$ 12,70)	(R\$ 0,40)	R\$ 13.772,10
2002	R\$ 13.772,10	R\$ 3.314,80	R\$ 301,10	(R\$ 8,70)	R\$ 1.297,20	R\$ 18.676,50
2003	R\$ 18.676,50	R\$ 2.199,90	R\$ 1.101,20	R\$ 0,00	(R\$ 330,00)	R\$ 21.647,60
2004	R\$ 21.647,60	R\$ 2.958,80	R\$ 1.219,20	R\$ 0,00	R\$ 96,00	R\$ 25.921,60
2005	R\$ 25.921,60	R\$ 484,20	R\$ 1.117,20	R\$ 0,00	(R\$ 106,00)	R\$ 27.417,00
2006	R\$ 27.417,00	R\$ 1.013,10	R\$ 1.231,80	R\$ 0,00	R\$ 0,70	R\$ 29.662,60
2007	R\$ 29.662,60	R\$ 2.006,60	R\$ 1.163,00	R\$ 0,00	(R\$ 2,00)	R\$ 32.830,20
2008	R\$ 32.830,20	R\$ 3.727,50	R\$ 1.314,60	(R\$ 1,00)	(R\$ 0,60)	R\$ 37.870,70
2009	R\$ 37.870,70	(R\$ 672,40)	R\$ 1.410,50	(R\$ 105,60)	(R\$ 2,60)	R\$ 38.500,60
2010	R\$ 38.500,60	R\$ 4.218,10	R\$ 1.553,80	(R\$ 217,90)	R\$ 2,20	R\$ 44.056,80
2011	R\$ 44.056,80	R\$ 2.490,10	R\$ 1.839,90	(R\$ 362,50)	R\$ 0,40	R\$ 48.024,70
2012	R\$ 48.024,70	R\$ 4.136,00	R\$ 1.522,10	(R\$ 526,80)	(R\$ 2,60)	R\$ 53.153,40
		R\$ 28.136,00	R\$ 14.073,00	(R\$ 1.269,00)	R\$ 952,30	

Fonte: Balanço Geral – Anual da PMSP.

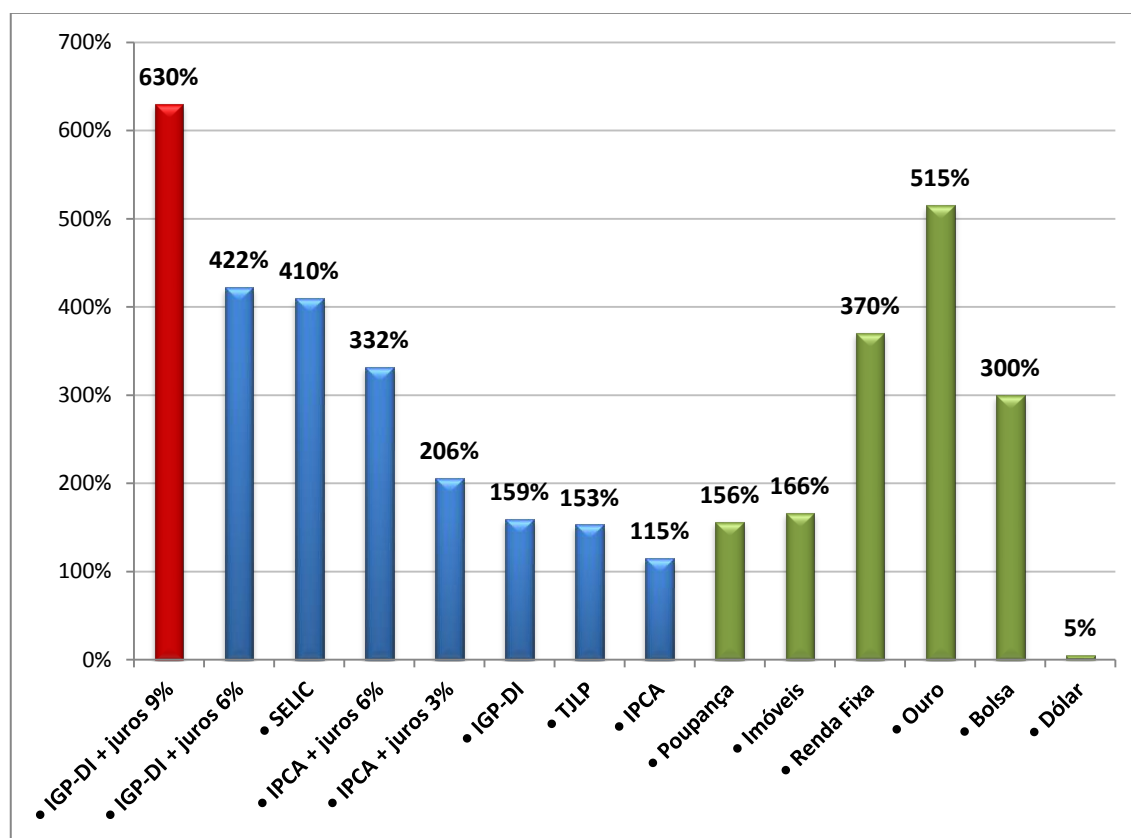
Note-se que, não obstante a Prefeitura tenha desembolsado, a título de pagamento, cerca de R\$ 19,5 bilhões nesse período (o que equivaleria, em preços de dezembro de 2012, a R\$ 24,7 bilhões), o saldo devedor do contrato, que era de R\$ 11,3 bilhões no início de sua vigência, aumentou para R\$ 53,2 bilhões em 2012, ou seja, quase quintuplicou.

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 no 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 2000/2012 eles totalizaram R\$ 62,6 bilhões, sendo R\$ 32,3 bilhões só de juros (dos quais, R\$ 18,2 bilhões foram pagos, sendo os R\$ 14,1 bilhões restantes incorporados no saldo devedor), R\$ 28,0 bilhões relativos à correção propriamente dita, pelo IGP-DI, e R\$ 1,3 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 3, a seguir:

Quadro 3
ÍNDICE DA DÍVIDA X ÍNDICES ALTERNATIVOS E DE MERCADO
Variação acumulada 2000/2012

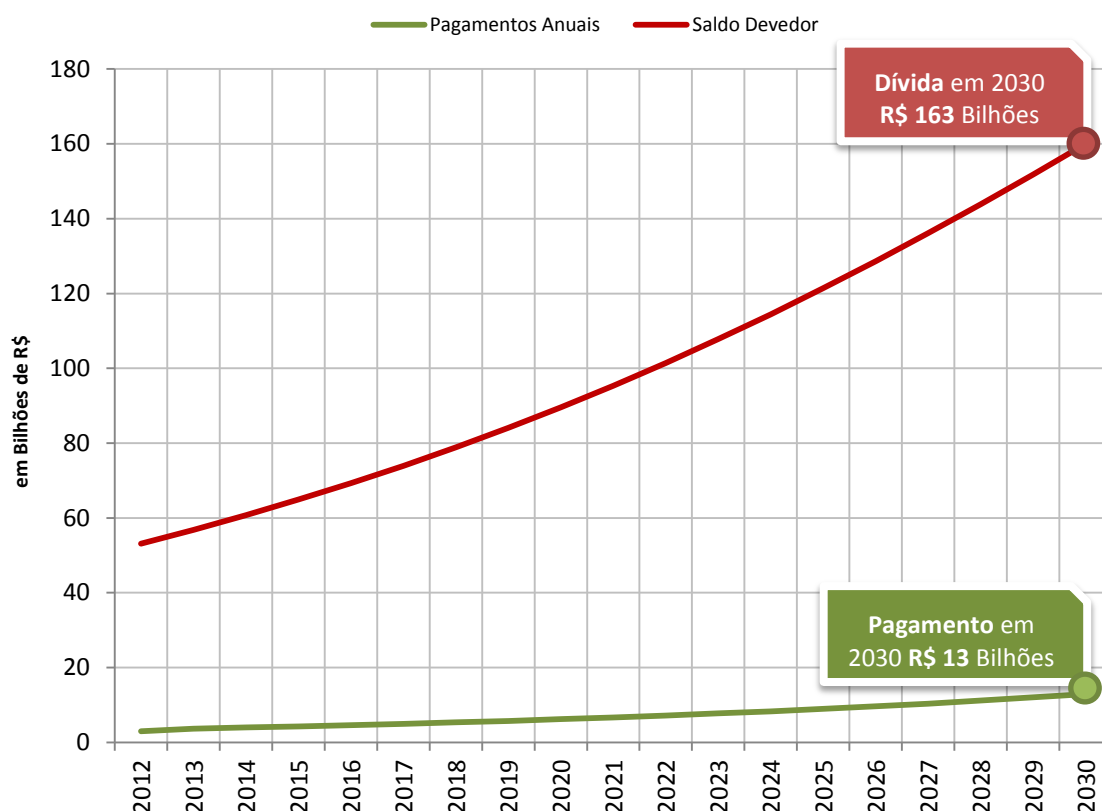


Fontes: FGV: IGP-DI e INCC (Imóveis);
IBGE: IPCA;
Bacen: TJLP, Dólar e SELIC;
Economática: Bolsa e Ouro;
Portalbrasil: Poupança, e
Instituto Assaf: Renda Fixa.

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 630% no período 2000/2012, 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% (422%), SELIC (410%), IPCA + juros de 6% (322%), IGP-DI (159%), TJLP (153%), IPCA (115%), Poupança (156%), Imóveis (166%), Renda Fixa (370%), Ouro (515%), Bolsa (300%) e Dólar (5%).

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 e mostradas no Quadro 4.

Quadro 4
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA
(Contrato de Refinanciamento com a União)



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo

Hipóteses: IGP-DI = IPCA = 4,5 % a.a.
Juros de 9% a.a.
RLR: crescimento real de 3% a.a.
Pagamentos: R\$ 3,445 bilhões (base 2012).

Note-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, eventual saldo devedor, apurado em 2030, deverá ser pago em até dez anos, 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 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.

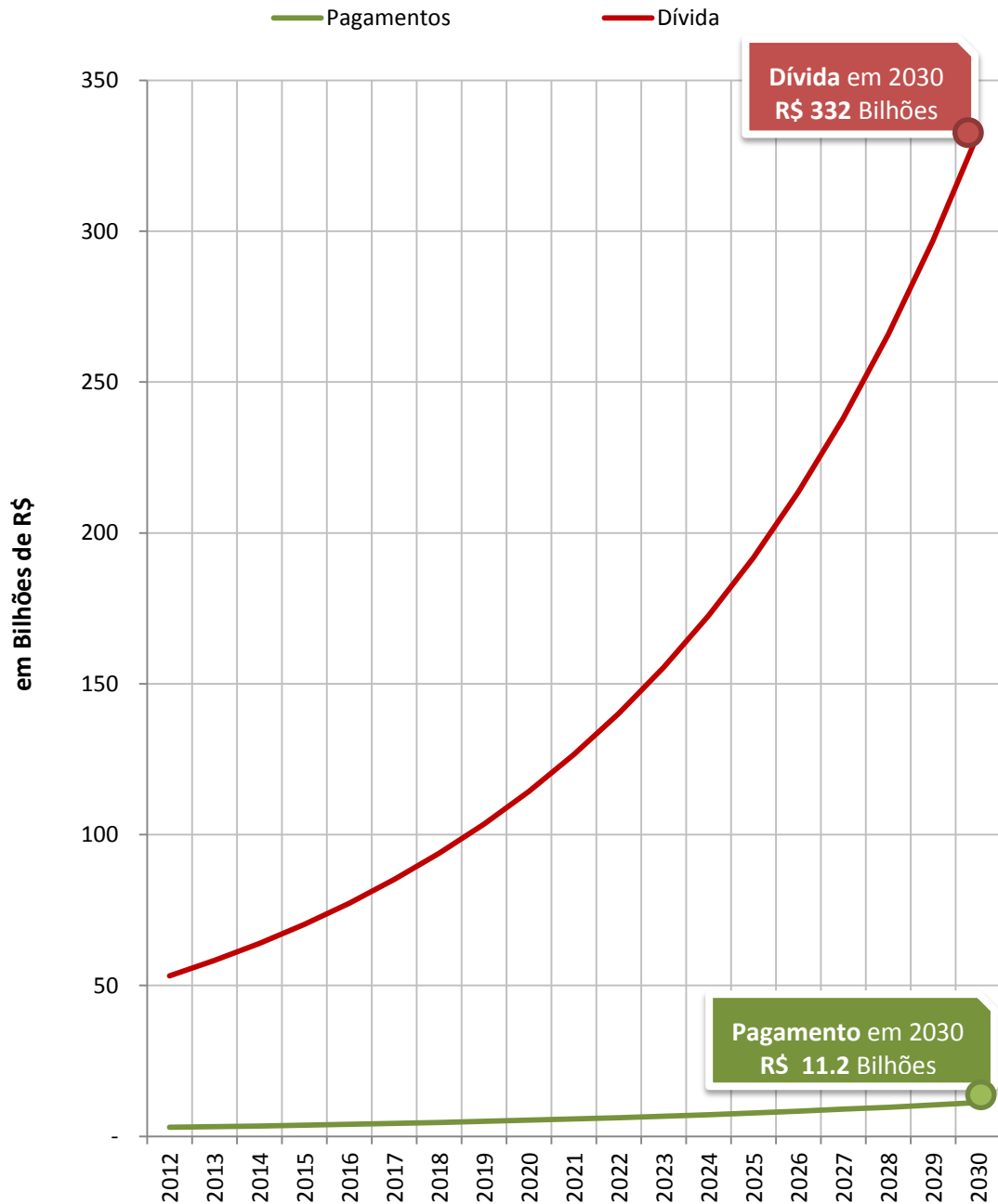
Em face dessa discrepância, a assessoria de meu gabinete procedeu a novos cálculos, cujos resultados estão delineados no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA

(Contrato de Refinanciamento com a União)

Projeção para término do contrato - 2030



Hipóteses:

- IPCA = 4,5 % a.a.
- Juros de 9% a.a.
- Diferencial IGP-DI/IPCA: 1,7% a.a. (média 2000/2012).
- RLR: crescimento real de 3% a.a.
- Pagamentos: R\$ 2,983 bilhões (base 2012).

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 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, determinei à assessoria de meu gabinete que procedesse a simulações no sentido de se 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 31/12/2012, assim como traçada a nova trajetória da dívida consolidada líquida, a partir do exercício de 2001.

Os resultados obtidos encontram-se demonstrados nos quadros constantes dos Anexos I a IV, podendo ser resumidos, no que tange ao exercício de 2012, nos termos da tabela abaixo:

Indexador	Saldo Devedor (R\$ bilhões)	DCL/RCL	Limite (Resolução nº 40/01)	Observação
IGP-DI + 9%	53,2	1,9981	1,3946	Condições Atuais do Contrato
TJLP	4,3	0,4497	1,2000	Utilizado nos contratos de financiamento do BNDES
IPCA + 3%	7,9	0,5642	1,2000	Custo de rolagem da dívida pública Federal
IPCA + 6%	19,2	0,9219	1,2000	Índice oficial de inflação, com taxa de juros original do contrato.
IGP-DI + 6%	29,8	1,2593	1,3946	Condições originais do contrato

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 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 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\$ 23 bilhões na dívida do Município.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros,

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.

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.

Em vista disso, na qualidade de relator das contas do Executivo, determinei a expedição de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município, solicitando informações sobre o andamento desse pleito, estando no aguardo de resposta.

As informações veiculadas pela imprensa, porém, dão conta de que o caminho de renegociação adotado pela atual gestão aponta para direção diversa, **passando pela aprovação de projeto de lei que altera o indexador da dívida (que mudaria para IPCA mais juros de 4 % a.a.), o qual, todavia, seria aplicado sem retroação.**

De acordo com o Senhor Secretário de Finanças, quando de sua visita a este Tribunal, essa alteração permitiria equacionar a dívida com a União a longo prazo, possibilitando sua quitação em 2030, o que não dispensaria, porém, a necessidade de alterações legislativas adicionais no sentido de elevar a folga financeira e a capacidade de endividamento do Município, tais como o aumento do limite de endividamento, de 1,2 para 2,0, e a diminuição do comprometimento anual da receita.

Entendo, Senhor Presidente, que, qualquer que seja a negociação em curso, deve esta Corte de Contas ser cientificada “pari passu” a respeito do seu andamento, isto porque temos seguidamente excepcionado o não cumprimento estrito da trajetória de redução da dívida consolidada líquida, nos termos ditados pelo Senado Federal, aceitando como justificativa da Prefeitura justamente a necessidade de renegociação de suas condições.

Demais disso, consoante a Lei Orgânica do Município, detém este Tribunal competência para manifestar-se sobre empréstimos (o que, a meu ver, incluiria sua renegociação), o que é particularmente relevante, tendo em vista a necessidade de adequado supedâneo legal a eventuais propostas, mormente em face do disposto no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Eram estas, Senhor Presidente, as considerações que eu tinha a fazer sobre o tema.

São Paulo, 6 de março de 2013.

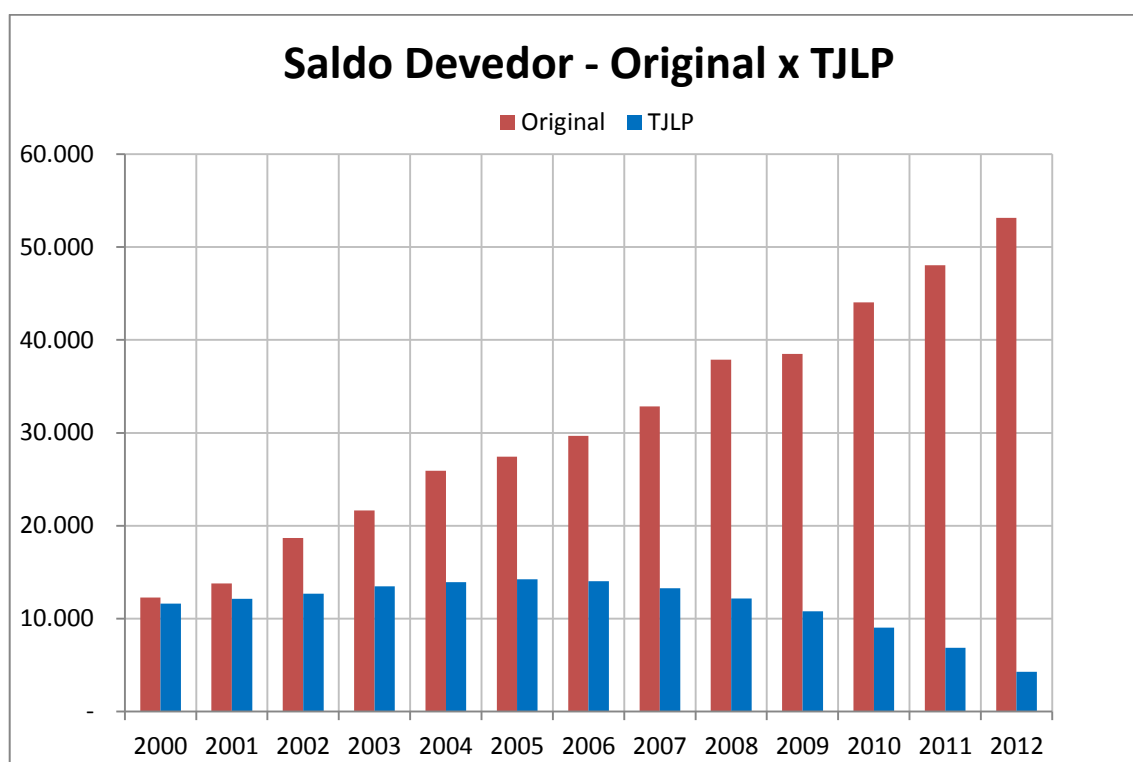
DOMINGOS DISSEI

Conselheiro.

Anexo I

Indexador: TJLP

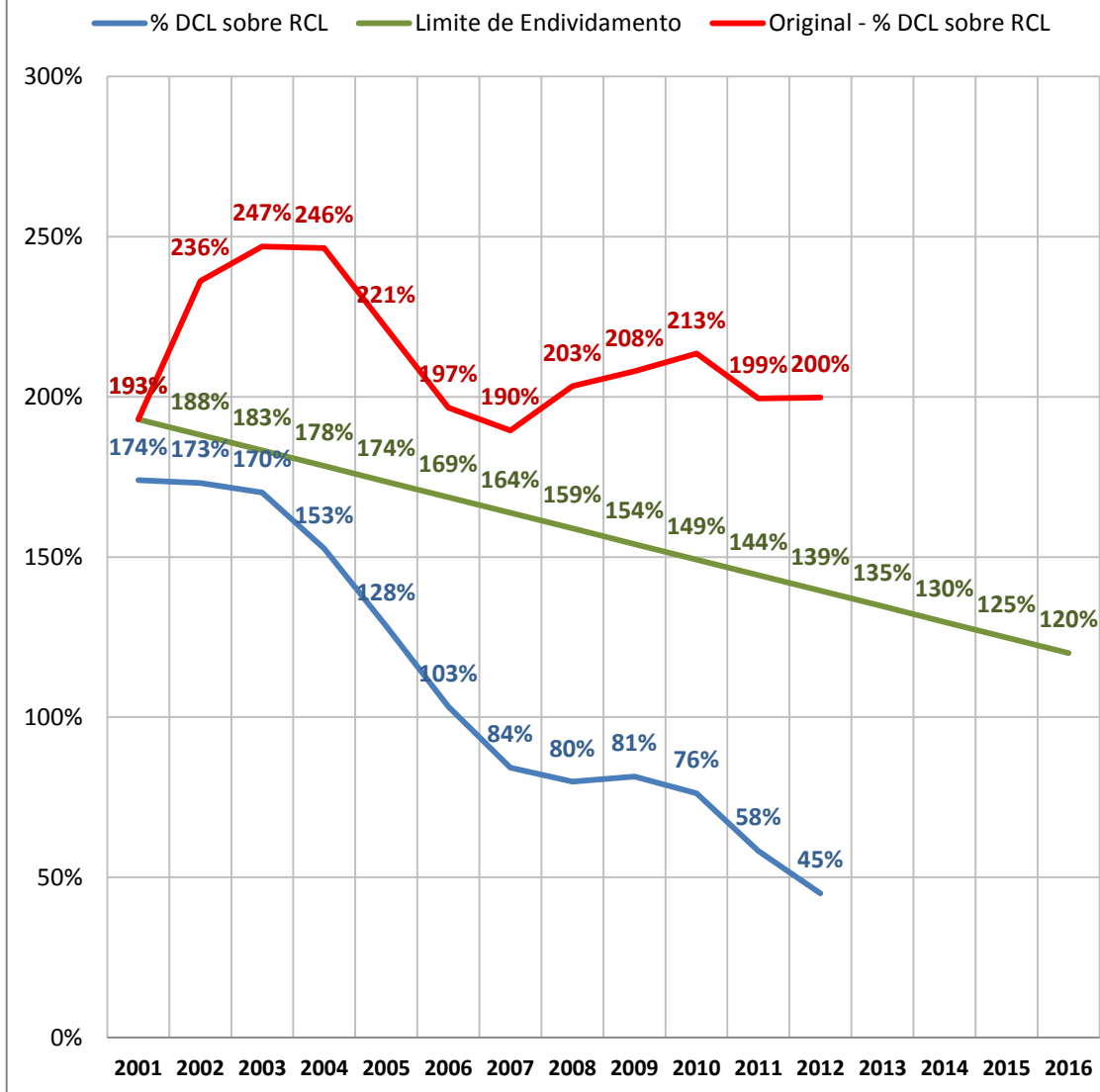
Ano	Inicial ¹	TJLP		Pagamento ²	(+) Incorpora	Valor Final
		%	Total		(-) Amortiza	
2000	11.261,10	5,50%	619,40	257,96	361,44	11.622,54
2001	11.622,54	9,92%	1.152,96	638,47	514,49	12.137,03
2002	12.137,03	9,90%	1.201,57	648,08	553,49	12.690,51
2003	12.690,51	12,10%	1.535,55	756,89	778,66	13.469,17
2004	13.469,17	10,25%	1.380,59	940,63	439,96	13.909,13
2005	13.909,13	10,20%	1.418,73	1.084,49	334,24	14.243,38
2006	14.243,38	7,88%	1.122,38	1.339,75	(217,37)	14.026,00
2007	14.026,00	6,37%	893,46	1.649,96	(756,50)	13.269,50
2008	13.269,50	6,27%	832,00	1.937,01	(1.105,01)	12.164,49
2009	12.164,49	6,12%	744,47	2.128,51	(1.384,04)	10.780,44
2010	10.780,44	6,00%	646,83	2.396,54	(1.749,71)	9.030,73
2011	9.030,73	6,00%	541,84	2.716,28	(2.174,44)	6.856,29
2012	6.856,29	5,75%	394,24	2.983,50	(2.589,26)	4.267,03



¹ Valor inicial do contrato da dívida no ano de 2000.

² Pagamentos efetuados pela PMSP.

Limite e trajetória da dívida - TJLP

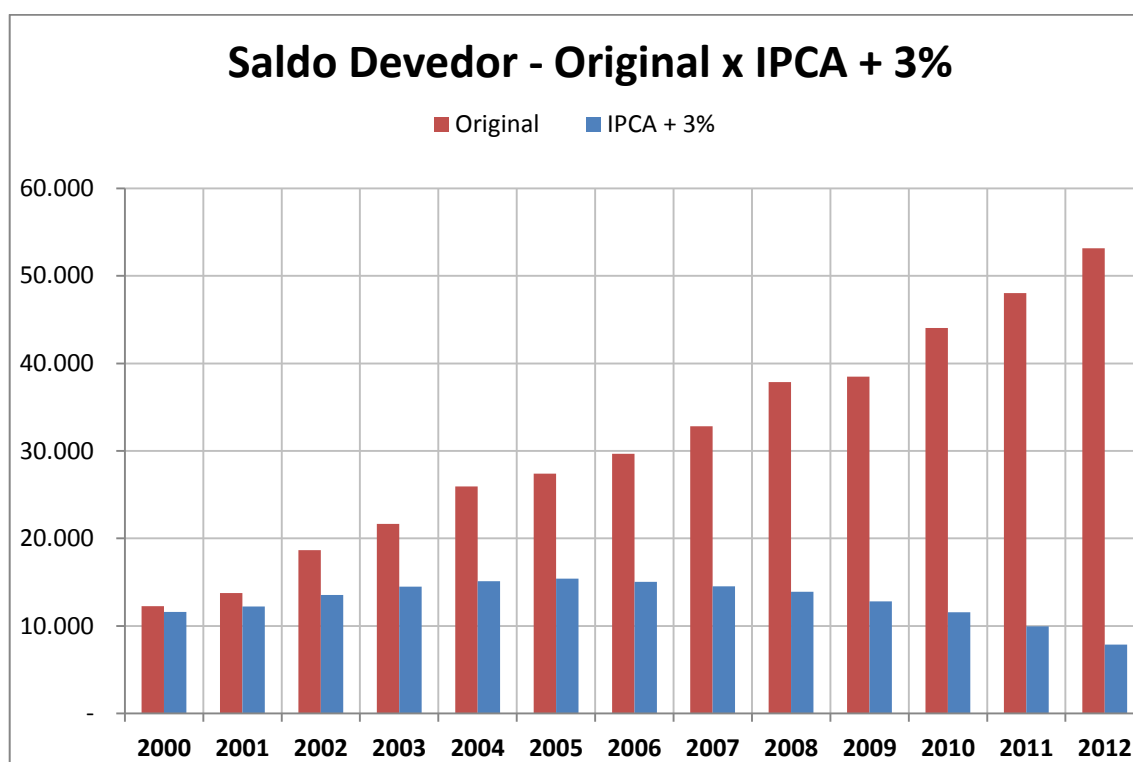


Nota explicativa: Evidencia-se a trajetória da dívida dentro dos limites legais.

Anexo II

Indexador: IPCA + Juros de 3%

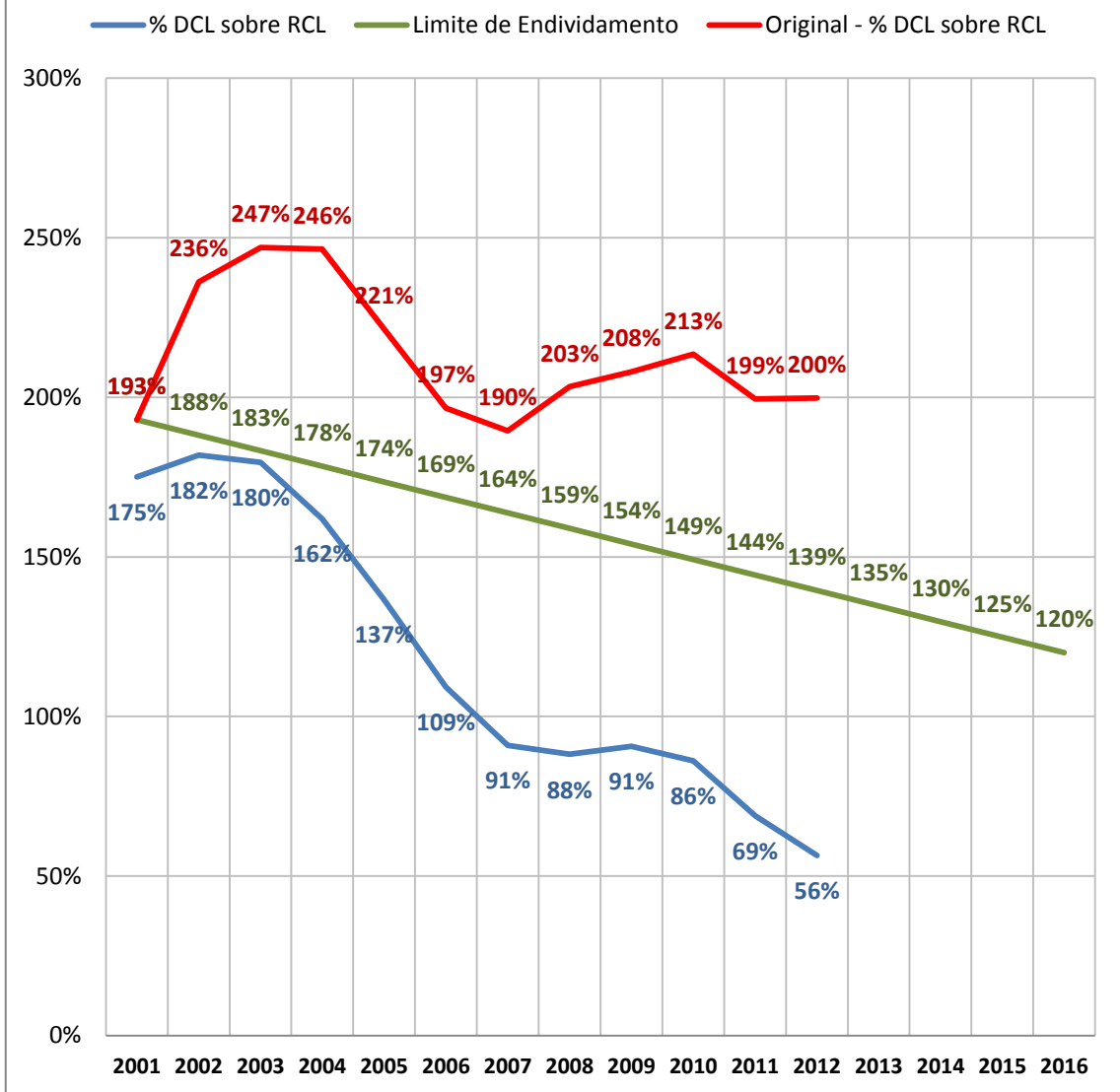
Ano	Inicial ³	IPCA + Juros (3%)		Pagamento ⁴	(+) Incorpora	Valor Final
		%	Total		(-) Amortiza	
2000	11.261,10	5,34%	601,34	257,96	343,38	11.604,48
2001	11.604,48	10,90%	1.264,89	638,47	626,42	12.230,90
2002	12.230,90	15,91%	1.945,94	648,08	1.297,86	13.528,76
2003	13.528,76	12,58%	1.701,92	756,89	945,03	14.473,79
2004	14.473,79	10,83%	1.567,51	940,63	626,88	15.100,67
2005	15.100,67	9,17%	1.384,73	1.084,49	300,24	15.400,91
2006	15.400,91	6,23%	959,48	1.339,75	(380,27)	15.020,63
2007	15.020,63	7,59%	1.140,07	1.649,96	(509,89)	14.510,74
2008	14.510,74	9,08%	1.317,58	1.937,01	(619,43)	13.891,31
2009	13.891,31	7,44%	1.033,51	2.128,51	(1.095,00)	12.796,31
2010	12.796,31	9,09%	1.163,18	2.396,54	(1.233,36)	11.562,95
2011	11.562,95	9,69%	1.120,45	2.716,28	(1.595,83)	9.967,12
2012	9.967,12	9,02%	899,03	2.983,50	(2.084,47)	7.882,66



³ Valor inicial do contrato da dívida no ano de 2000.

⁴ Pagamentos efetuados pela PMSP.

Limite e trajetória da dívida - IPCA + 3%

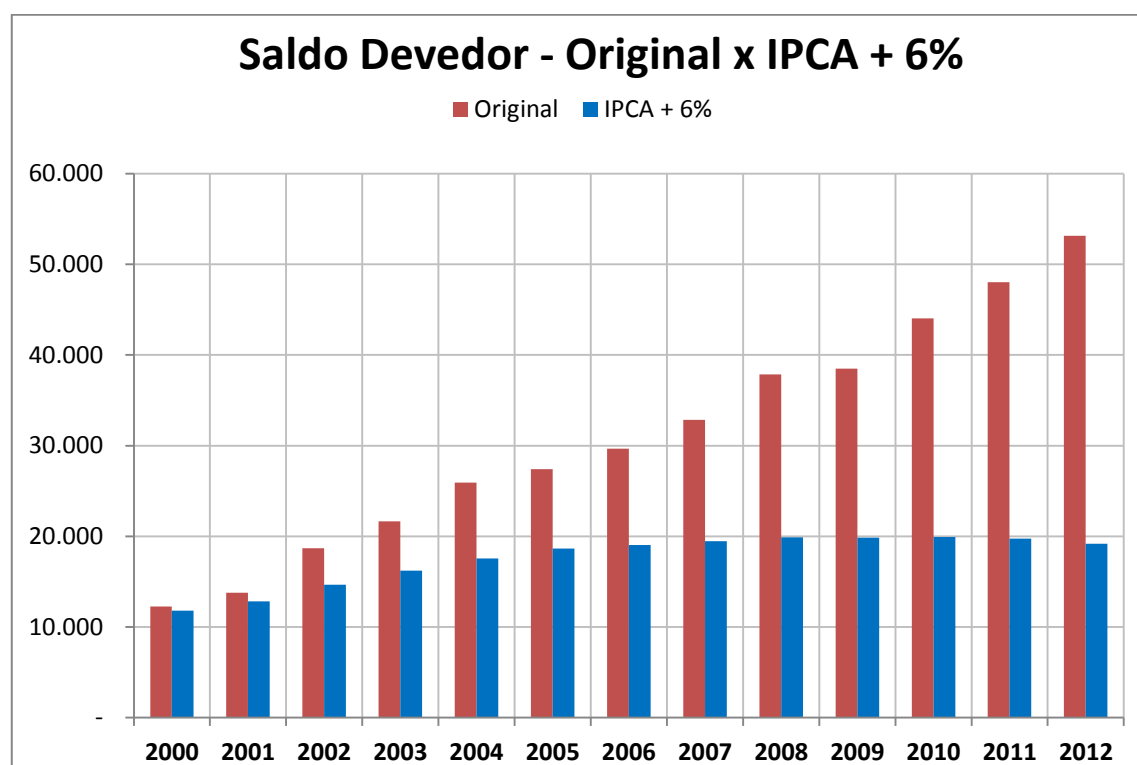


Nota explicativa: Evidencia-se a trajetória da dívida dentro dos limites legais

Anexo III

Indexador: IPCA + Juros de 6%

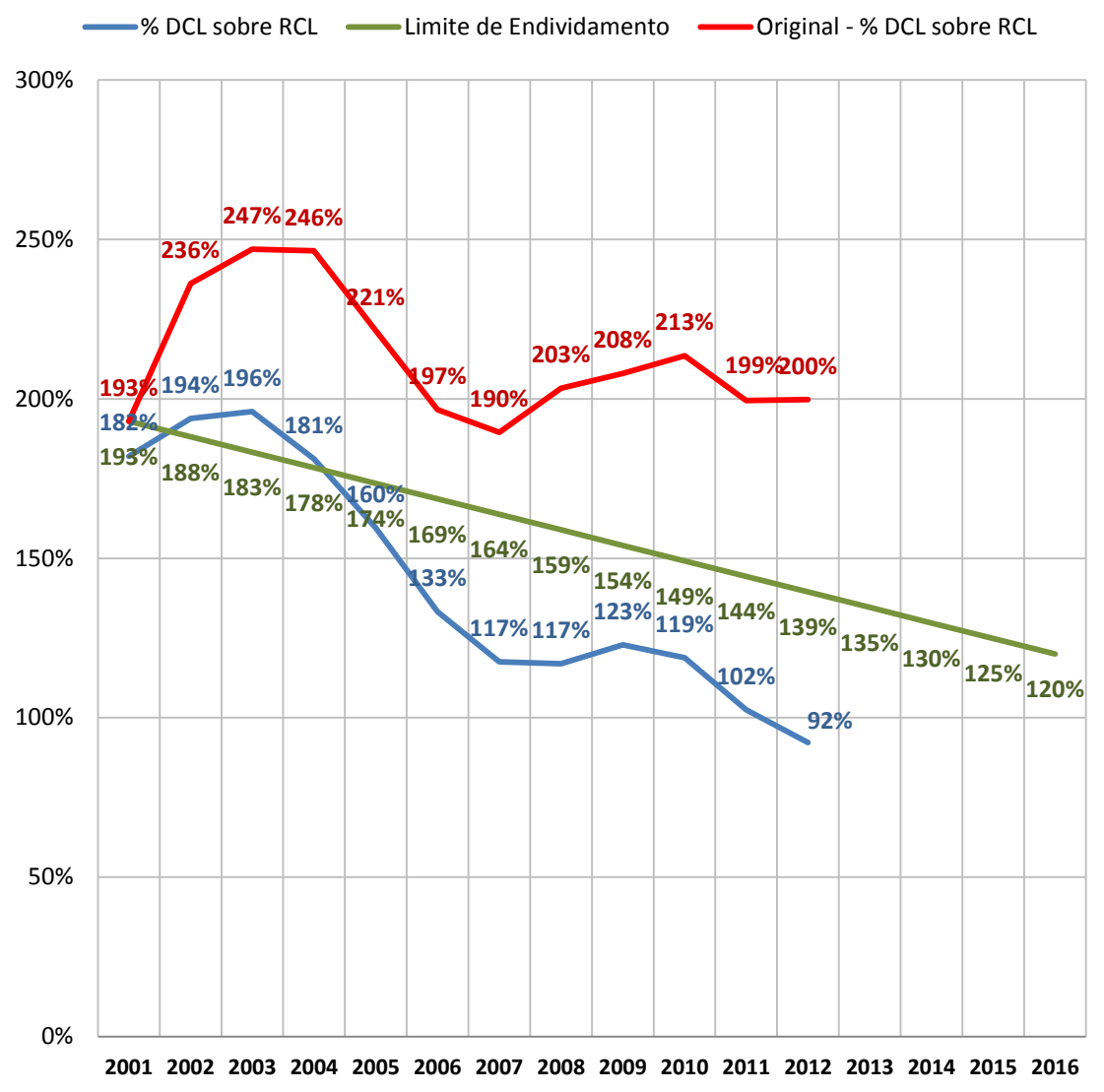
Ano	Inicial ⁵	IPCA + Juros (6%)		Pagamento ⁶	(+) Incorpora	Valor Final
		%	Total		(-) Amortiza	
2000	11.261,10	7,10%	799,74	257,96	541,78	11.802,88
2001	11.802,88	14,13%	1.667,77	638,47	1.029,30	12.832,18
2002	12.832,18	19,28%	2.474,28	648,08	1.826,20	14.658,38
2003	14.658,38	15,86%	2.324,53	756,89	1.567,64	16.226,01
2004	16.226,01	14,06%	2.280,73	940,63	1.340,10	17.566,11
2005	17.566,11	12,35%	2.169,31	1.084,49	1.084,82	18.650,93
2006	18.650,93	9,33%	1.739,83	1.339,75	400,08	19.051,01
2007	19.051,01	10,73%	2.043,72	1.649,96	393,76	19.444,77
2008	19.444,77	12,25%	2.382,76	1.937,01	445,75	19.890,52
2009	19.890,52	10,57%	2.102,15	2.128,51	(26,36)	19.864,16
2010	19.864,16	12,26%	2.436,26	2.396,54	39,72	19.903,88
2011	19.903,88	12,89%	2.565,61	2.716,28	(150,67)	19.753,21
2012	19.753,21	12,19%	2.408,00	2.983,50	(575,50)	19.177,71



⁵ Valor inicial do contrato da dívida no ano de 2000.

⁶ Pagamentos efetuados pela PMSP.

Limite e trajetória da dívida - IPCA + 6%

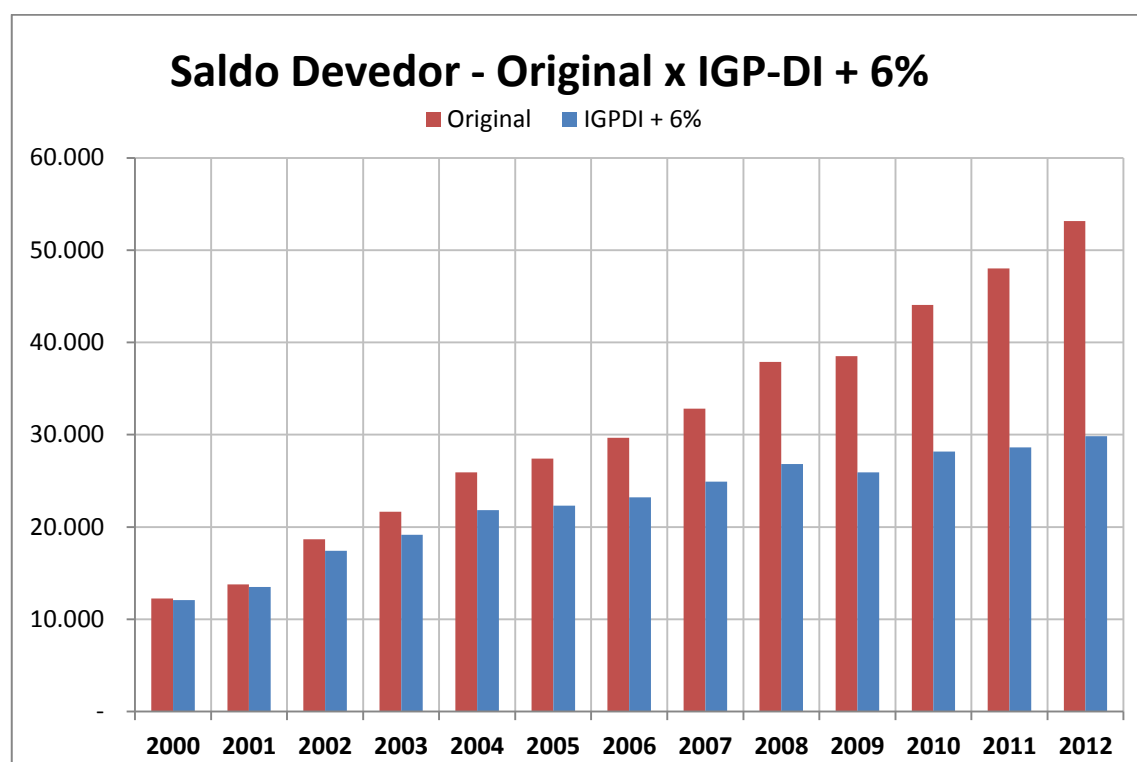


Nota explicativa: Evidencia-se a trajetória da dívida dentro dos limites legais

Anexo IV

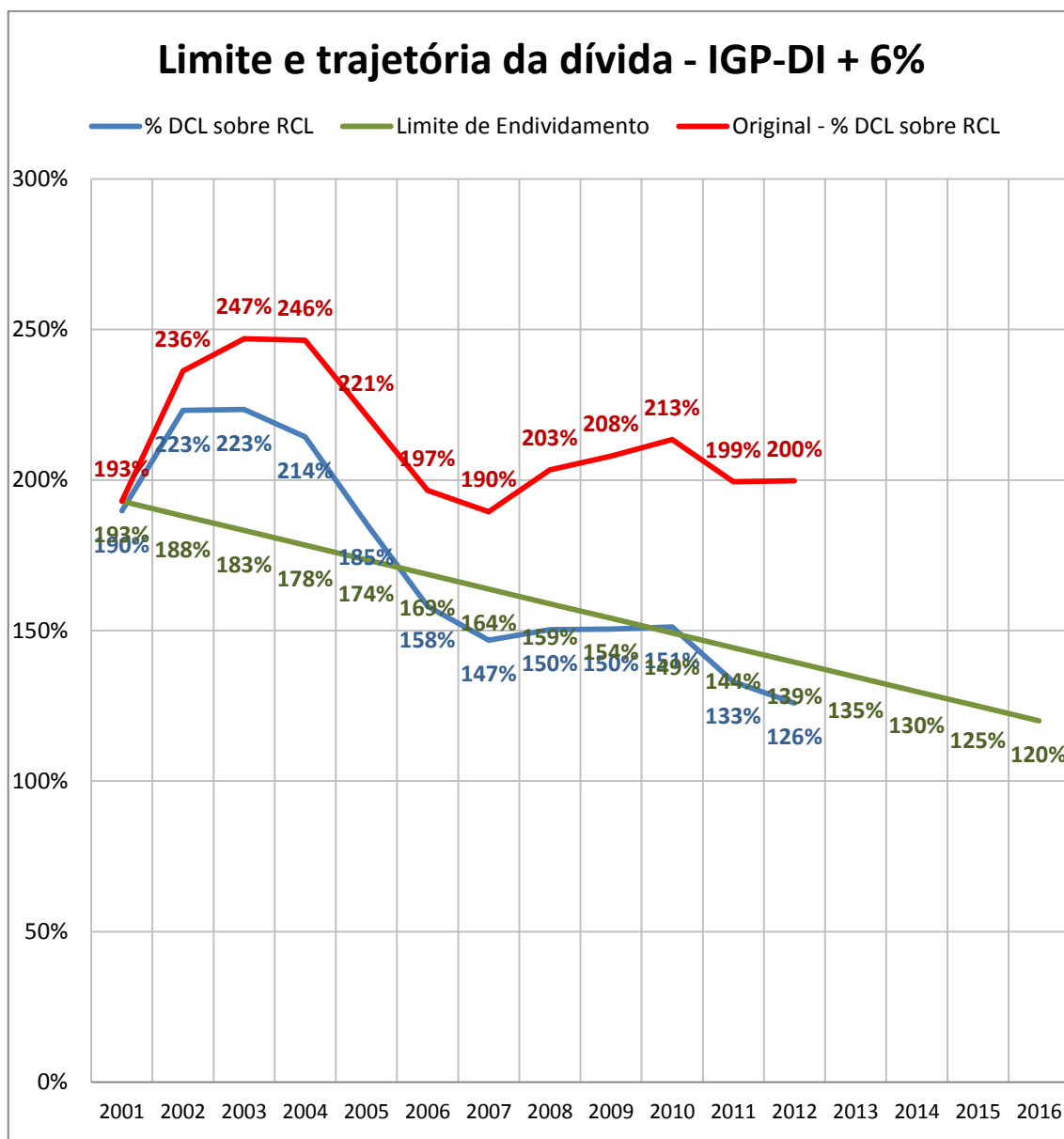
Indexador: IGP-DI + juros (6%)

Ano	Inicial ⁷	IGPDI + juros (6%)		Pagamento ⁸	(+) Incorpora	Valor Final
		%	Total		(-) Amortiza	
2000	11.261,10	9,56%	1.076,56	257,96	818,60	12.079,70
2001	12.079,70	17,02%	2.055,97	638,47	1.417,50	13.497,20
2002	13.497,20	33,98%	4.586,35	648,08	3.938,27	17.435,46
2003	17.435,46	14,13%	2.463,63	756,89	1.706,74	19.142,20
2004	19.142,20	18,86%	3.610,22	940,63	2.669,59	21.811,79
2005	21.811,79	7,29%	1.590,08	1.084,49	505,59	22.317,38
2006	22.317,38	10,02%	2.236,20	1.339,75	896,45	23.213,84
2007	23.213,84	14,36%	3.333,51	1.649,96	1.683,55	24.897,38
2008	24.897,38	15,54%	3.869,05	1.937,01	1.932,04	26.829,43
2009	26.829,43	4,48%	1.201,96	2.128,51	(926,55)	25.902,87
2010	25.902,87	17,98%	4.657,34	2.396,54	2.260,80	28.163,67
2011	28.163,67	11,31%	3.185,31	2.716,28	469,03	28.632,70
2012	28.632,70	14,60%	4.180,37	2.983,50	1.196,87	29.829,58



⁷ Valor inicial do contrato da dívida no ano de 2000.

⁸ Pagamentos efetuados pela PMSP.



Nota explicativa: Evidencia-se a trajetória da dívida dentro dos limites legais