

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

24

Uma Leitura do Orçamento da Cidade de São Paulo 2004-2005

Agosto, 2005

Instituto Pólis / PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP

das áreas de Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED e da Novib ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Esse Caderno traz informações sobre a composição do orçamento municipal de 2005 e a previsão de despesas para esse ano, comparativamente a 2004. Essa primeira leitura sobre o orçamento da cidade será complementada com novos dados e análises a serem em breve publicados. O objetivo dessa série de estudos é desmistificar esse tema, habilitando o cidadão para o exercício do controle social.



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



FORD FOUNDATION



Instituto de Estudos Especiais
da PUC/SP

Odilon Guedes

Colaboração
José Augusto da Luz Ribeiro

Supervisão
Jorge Kayano

GUE GUEDES, Odilon

Orçamento: leitura comparada 2004 / 2005. / Odilon Guedes. — São Paulo:
Instituto Pólis; PUC-SP, 2005. 48p.
(Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas
públicas da cidade de São Paulo, 24)

ISBN

1. Políticas Públicas. 2. Orçamento Público. 3. Orçamento Participativo.
4. Orçamento Público da Cidade de São Paulo. 5. Participação Cidadã.
- III. Ribeiro, José Augusto da Luz, (Colaborador).
- IV. Kayano, Jorge, (Supervisor). V. Título. VI. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Produção editorial: Paula Santoro e Iara Rolnik

Editoração eletrônica: Bamboo Studio

Capa: Bamboo Studio

Fotolito: Á Jato

Impressão: Max Print

Sumário

1- Introdução	9
1.1 - A cobrança de impostos no Brasil é injusta!	13
1.2 - Quanto se paga de imposto?	13
2 - Orçamento na cidade de São Paulo	15
2.1 - Observação importante	16
3 - Receitas 2005	17
3.1 - Quais as justificativas que o governo municipal usou para fazer a projeção das receitas para 2005?	17
3.2 - Origem das Receitas, ou quais são os tributos que compõem o orçamento da Prefeitura	20
3.3 - Discriminação dos tributos e análise do orçamento de 2005	20
3.4 - Discriminação da Receita aprovada e realizada para o exercício de 2004 e Receita aprovada para 2005	26
4 - Despesas 2005	32
4.1 - Análise das despesas orçamentárias	35
5 - Despesas 2004	36
5.1 - Comparação entre a dotação orçamentária inicial da despesa de 2005 por secretaria, e a dotação de 2004	41
6 - A Dívida pública do município de SP	45
6.1 - Dívida municipal fundada ou consolidada	47
Notas	51

Uma Leitura do Orçamento da Cidade de São Paulo 2004 – 2005

Introdução

O entendimento do processo orçamentário é uma ferramenta fundamental para sabermos se o governo federal e as instâncias estaduais ou municipais estão fazendo justiça social em nosso país, principalmente quando analisamos de onde vem e onde são gastas as receitas públicas.

O Brasil, segundo dados do Banco Mundial, tem uma das piores distribuições de renda do planeta, situação que não tem se alterado nas últimas décadas. Contribui para isso, entre outros fatores, a carga tributária, que é extremamente injusta pelo fato de sua maior parte basear-se em impostos indiretos: quanto menor a renda do cidadão mais impostos ele paga, proporcionalmente. O Estado, nos países mais desenvolvidos, teve um papel importante do ponto de vista da distribuição da renda. No Brasil, devido às condições precárias de subsistência de grande parcela da população, esse papel deve ser muito mais efetivo e para isso a arrecadação deve ser mais justa e os gastos públicos melhor direcionados.

A experiência histórica tem demonstrado que enquanto não houver uma ampla participação popular no processo político, não haverá mudanças que contemplem as demandas da maioria da população. Para que se desperte a vontade em participar desse processo, é fundamental que se tenha conhecimento claro

dos interesses que estão em jogo e, nesse sentido, é preciso dominar as **informações** desse processo. Caso contrário, a população e suas lideranças estarão fora das decisões políticas, econômicas e sociais e serão facilmente manipuladas.

Em relação ao processo orçamentário, as lideranças populares têm de dominar informações de duas naturezas: informações *políticas* e informações *técnicas*. A informação política é indispensável no sentido de se compreender que os impostos, taxas, transferências que compõem os recursos públicos saem do bolso de cada cidadão. O governo federal, pela forma como são cobrados e gastos esses impostos no Brasil está produzindo uma enorme transferência de renda. Isso porque o cidadão mais humilde, quando compra um chinelo de dedo, está pagando uma série de impostos – o IPI, por exemplo, que está embutido no preço daquele chinelo. Se esse imposto, em vez de ser aplicado para construir habitações populares, é usado para pagar juros para quem aplica no mercado financeiro, parte da renda daquele cidadão está sendo transferida do bolso do cidadão humilde, contribuinte, para o aplicador do mercado.

A partir de uma visão *política*, que mostre claramente qual é a origem dos recursos que ‘sustentam’ o poder público e para onde eles são destinados, criam-se melhores condições para mobilizar os cidadãos, para que eles, em seu próprio nome, possam pressionar no sentido de que o orçamento seja elaborado e executado de modo a representar e atender os interesses populares.

É interessante destacar que a questão da origem e da cobrança das receitas públicas está no cerne de muitos acontecimentos históricos e revoluções. Na Inglaterra, quando foi outorgada a Carta Magna, pelo rei João Sem Terra (em 1217), os nobres, para limitar o poder do rei em matéria tributária, conseguiram aprovar que nenhum tributo ou auxílio

seria instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum, exceto em alguns casos específicos.

Para muitos historiadores, o estopim da revolução americana contra o domínio da Inglaterra foi o lançamento de impostos, pelo Parlamento Inglês, sem a consulta dos colonos americanos – principais interessados. Uma das causas da revolução burguesa na Inglaterra, em meados do século XVII, foi os impostos – que passaram a ser cobrados, sem a cobrança ter sido autorizada pelo Parlamento. O para a Inconfidência Mineira no fim do século XVIII (quando houve tentativa de libertar o Brasil de Portugal) foi o lançamento da “derrama”, isto é, a cobrança de impostos atrasados.

Por outro lado, o conhecimento *técnico* também é fundamental, para que as lideranças populares se capacitem para defender os interesses que representam. No que diz respeito ao orçamento, portanto, as lideranças populares precisam entender todo o processo orçamentário: a elaboração do orçamento, os prazos, a classificação de receitas e despesas, a aprovação pelo legislativo, a execução, etc.

O orçamento é um projeto de lei proposto anualmente pelo Executivo Municipal e todos os anos a Câmara de Vereadores tem que analisá-lo para aprová-lo, ou não. Nesse processo os vereadores podem fazer emendas tendo a possibilidade de mudar as propostas feitas pela Prefeitura.

O debate e as iniciativas relacionadas a questões de orçamento têm ocupado um espaço crescente em nosso país, inclusive gerando ações que visam a promover um maior controle social sobre a elaboração e a execução do orçamento. Na cidade de São Paulo, a implantação do OP (Orçamento Participativo) foi uma experiência importante por ter permitido uma significativa participação da população e de lideranças populares, além de ter havido aumento dos recursos a serem aplicados na cidade, a partir do momento em que o mesmo foi implantado, em 2001.

Apesar desse avanço, o movimento social está distante de ter uma influência significativa no debate sobre o controle social, sobre a elaboração e a execução do orçamento. As Audiências Públicas, por exemplo, que ocorreram na Câmara Municipal de São Paulo em 2004 para discutir a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento para 2005, tiveram uma participação mínima de lideranças populares, bem como de vereadores.

Este texto visa justamente informar sobre a origem, a previsão da receita, e sobre o modo como serão gastos os recursos orçamentários aprovados para a cidade de São Paulo para 2005, ou seja, a autorização para fazer despesas. Ao analisarmos as receitas previstas, apontaremos as fontes dos recursos (impostos, taxas e outras) e algumas informações básicas sobre essas fontes. Apresentam-se aqui, além disso, alguns exemplos que permitem avaliar o peso relativo dos impostos sobre o preço dos produtos. Ao analisarmos as despesas, identificam-se os órgãos que receberam mais recursos no início deste ano.

Apresentamos aqui também duas análises de orçamentos para em seguida compará-los: o orçamento de 2004 e de 2005. Desta forma, podemos ver as diferenças de dotações entre as diversas secretarias, quais receberam mais ou menos recursos entre esses dois anos. Quanto ao orçamento de 2004, oferecemos ainda uma análise comparativa entre as dotações de receita e despesas originalmente aprovadas e as dotações finais desses itens orçamentários, uma análise comparativa dos valores orçados para o exercício de 2005 dos valores orçados para 2004 e dos valores arrecadados de 2004. E, por último, comentaremos a dívida do município de São Paulo.

Destacamos que este é um primeiro texto de uma série, que visa trazer um conjunto de dados e informações sobre questões relativas ao orçamento de São Paulo sendo que o próximo analisará especificamente as subprefeituras da Sé, do Butantã e da Capela do Socorro.

1.1 - A cobrança de tributos no Brasil é injusta!

Ao analisarmos o conjunto de tributos cobrados, a chamada carga tributária, podemos perceber por meio de um exemplo simplificado, que no Brasil essa cobrança é perversa, uma vez que os trabalhadores de baixa renda, que têm pequenos rendimentos, pagam, proporcionalmente, mais impostos do que pessoas que têm renda muito mais alta.

Um trabalhador brasileiro que receba um salário de R\$ 500,00 paga proporcionalmente mais impostos do que outro que receba, por exemplo, R\$ 50.000,00. Vejamos como isso ocorre: no preço final de uma camisa que custa R\$ 50,00, está embutido um percentual para pagar o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços). Simplificando o que ocorre, desses R\$ 50,00 que paga pela camisa, a pessoa que comprou a camisa está pagando 12% de ICMS – cerca de R\$ 6,00.

Para o cidadão que ganha R\$ 500, 00, esses R\$ 6,00 de ICMS significam 1,2% do salário que ele recebe. No entanto, para o cidadão que recebe R\$ 50.000,00, os mesmos R\$ 6,00 significam 0,012% do salário. Portanto, pela mesma camisa, um trabalhador que recebe bem *menos* que outro, paga proporcionalmente *mais* impostos. Como sabemos, os R\$ 6,00 fazem muito mais falta para quem ganha R\$ 500,00, do que para quem ganha R\$ 50.000,00. Esse mesmo raciocínio aplica-se também no caso de outros impostos como o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), etc.

1.2 - Quanto se paga de impostos?

Outro problema que precisa ser entendido com mais profundidade é que em cada produto que compramos não pagamos apenas um tributo, mas uma soma de vários tributos.

Como a maioria dos tributos é cobrada de forma indireta – o tributo vem embutido no preço final das mercadorias, como acontece com o ICMS, o IPI, a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) –, as pessoas não têm idéia de quanto estão pagando de tributos ao comprar um quilo de carne, uma televisão ou um saco de cimento. Um estudo feito pelo IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário) ajuda a entender essa questão. Por exemplo, no caso das mercadorias abaixo:

- No preço final do sabão em pó, que custa R\$ 3,98, estão embutidos 42,27% de impostos, ou seja, R\$ 1,68.
- No preço final de um saco de cimento, que custa R\$ 22,00, estão embutidos 39,50% de impostos, ou seja, R\$ 8,69.
- No preço final de uma TV de 29 polegadas, que custa R\$ 1.249,00, estão embutidos 38% de impostos, ou seja, R\$ 474,60.
- No preço final de um quilo de açúcar, que custa R\$ 1,01, estão embutidos 40,50% de impostos, ou seja, R\$ 0,41.
- No preço final de um quilo de carne bovina, que custa R\$ 6,00, estão embutidos 18,67% de impostos, ou seja, R\$ 1,12.
- Em uma conta de energia elétrica de R\$ 100,00, estão embutidos 45,80% de impostos, ou seja, R\$ 45,80.

Como se pode verificar nesses exemplos, a carga tributária é elevada e injusta por atingir principalmente a parcela menos favorecida da população.

Em nosso país é necessário fazermos uma reforma tributária que vise a acabar com as injustiças nessa área. Entre outras medidas, é preciso taxar mais os lucros, principalmente das grandes empresas; a remessa de lucros para o exterior feita pelas empresas multinacionais; a grande propriedade; a riqueza; a herança. E, por outro lado, é preciso reduzir ou extinguir os impostos sobre bens de consumo popular – alimentos que compõem a cesta básica e remédios, por exemplo.

No Brasil, os tributos ‘engolem’ 34,74% a 42,22% dos nossos salários, dependendo da faixa salarial e do nível de consumo. É o que mostram os estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (Fonte: <http://www.tributarista.org.br/>).

2 - Orçamento da cidade de São Paulo para 2005

A cidade de São Paulo é a maior cidade do Brasil. Com 10,9 milhões de habitantes, tem uma população maior do que muitos estados brasileiros e até mesmo do que muitos países: o Uruguai tem cerca de 3 milhões de habitantes; o Chile, 12 milhões. São Paulo é também a cidade que produz mais riquezas e a que paga mais impostos para o governo federal.

O orçamento do município de São Paulo aprovado para 2005 é de R\$ 15,2 bilhões – o maior de todas as cidades brasileiras; e maior também do que o orçamento da maioria dos estados brasileiros., O orçamento do Estado da Bahia, por exemplo, é de R\$ 14,9 bilhões; do Paraná, R\$ 13,2 bilhões. O montante de R\$ 15,2 bilhões para São Paulo, apesar de ser um valor elevado, não é muito se considerarmos a enorme população que vive na cidade. Ao dividirmos o total do orçamento pelo número de habitantes, constatamos que a Prefeitura terá a sua disposição para gastar *per capita* (para cada cidadão que mora em São Paulo), R\$ 1.400,00, em 2005; cerca de R\$ 4.900,00 por família; o que significa R\$ 408,00 por mês para cada família. Na realidade, é bem pouco.

Como já dissemos, o orçamento é uma lei proposta anualmente pelo Executivo Municipal. E todos os anos a Câmara Municipal tem de examinar o orçamento que a Prefeitura propõe

para aprová-lo, ou não. Essa lei orçamentária tem duas partes: em uma aparecem as **receitas previstas** para o ano; na outra as **despesas autorizadas**. Isso tem de ser assim, porque não há como saber, antecipadamente com precisão, quanto a Prefeitura arrecadará. Por isso as receitas são *previstas* – porque podem ser maiores ou menores do que o montante que conste na lei orçamentária aprovada. O orçamento de 2004, por exemplo, previu uma arrecadação de R\$ 14,294 bilhões, mas a Prefeitura só arrecadou de fato R\$ 13,263 bilhões. Com a diferença de R\$ 1,036 bilhão teria sido possível construir cerca de 1.600 creches.

Quanto às despesas, a lei orçamentária **autoriza** a Prefeitura a fazer aqueles gastos, distribuídos para as várias secretarias municipais, mas a lei não obriga a gastar exatamente como o previsto na lei aprovada. Portanto, o prefeito tem a liberdade de gastar valores diferentes do que foi inicialmente aprovado. Por tudo isso, no final do ano, as receitas e despesas podem ser diferentes do que foi aprovado pelos vereadores.

2.1 - Observação importante

Antes de analisarmos os dados referentes a 2005, é importante assinalar que esse orçamento foi elaborado pelo governo da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004), e o atual prefeito eleito é José Serra. A Câmara Municipal de São Paulo, ao aprovar a lei orçamentária para 2005, aprovou um artigo que permite ao atual prefeito remanejar entre as secretarias 15% do total do orçamento de R\$ 15,2 bilhões (isto é, R\$ 2,280 bilhões), sem que esse remanejamento tenha de ser aprovado pelo Legislativo. É importante lembrar, também, que cerca de R\$ 7,0 bilhões do orçamento de 2005 não podem ser remanejados, pois correspondem a despesas previstas para pagamento de pessoal e para o pagamento da dívida. Desta forma, os R\$ 2,280 bilhões correspondem a

27,8% do orçamento, pois incidem sobre os R\$ 8,2 bilhões que podem ser remanejados. Vê-se, assim, que o atual prefeito tem um amplo campo de manobra para reorganizar o atual orçamento e implementar suas prioridades, sem que esses remanejamentos tenham de ser examinados pelos vereadores da Câmara Municipal.

3 - Receitas 2005

3.1 - Quais as justificativas que o governo municipal usou para fazer a projeção das receitas para 2005?

O projeto de lei do orçamento deve ir para a Câmara Municipal acompanhado de um documento em que o Executivo ‘explique’ o porquê de estarem previstos aumentos ou reduções na arrecadação (em relação ao orçamento do ano anterior). Esse documento chama-se “projeção de receitas” e é obrigatório, como manda o art. 12 da “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

No caso do orçamento para 2005, para chegar ao valor de R\$ 15,2 bilhões, a Secretaria de Finanças da Prefeitura analisou o histórico das arrecadações de impostos, das taxas e das transferências dos anos anteriores; quanto se arrecadou de IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana), de ISS (Imposto sobre Serviços), de taxas e outros tributos em 2003, 2002, etc. Assim, a Secretaria das Finanças pôde projetar e estimar a arrecadação para o ano de 2005. Além disso, a Secretaria analisou outros fatores importantes que pesam no total de tributos arrecadados como o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), a inflação prevista, a taxa de juros para 2005, etc.. A partir de todos esses dados, a

Secretaria das Finanças concluiu que, para 2005, a receita poderia ser 6,34% a mais do que a receita prevista para 2004. As justificativas para prever esse aumento basearam-se principalmente nos seguintes motivos:

A) Crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), projetado, de 4%. Isto significa que se prevê que a produção de riquezas do país, como por exemplo, a produção de automóveis, de roupas, de alimentos, viagens de turismo, etc. poderá crescer 4%. Esse crescimento deve implicar aumento no montante final dos tributos a serem arrecadados.

B) Crescimento da inflação, previsto de 5,5%, para 2005. O aumento da inflação significa que os preços das mercadorias (alimentos, calçados, gasolina, etc.) podem aumentar, em média 5,5%. Por isso, o montante total de impostos arrecadados, acompanhando o aumento de preços, também pode crescer.

C) Diminuição da inadimplência. Se a economia crescer 4%, deve-se esperar aumento do emprego e da renda; com isso, pode-se esperar que a inadimplência diminua – o que significa que mais pessoas poderão pagar em dia os tributos de 2005.

D) Pagamento de impostos e taxas atrasadas. Como se prevê aumento do emprego e da renda, a Prefeitura estima que as pessoas conseguirão pagar o que ficaram devendo aos cofres municipais em anos anteriores.

E) Melhoria do sistema de arrecadação. Outro fator que explica o aumento previsto na receita é o PMAT (Programa de Modernização de Administração Tributária) que proporciona melhorias no sistema de arrecadação do município e foi implementado.

Esse é o conjunto de fatores que justifica a projeção de arrecadação de R\$15,2 bilhões, em 2005 – 6,34% maior em relação à aquela inicialmente prevista para 2004. Contudo, dado que a arrecadação projetada foi 14,6% maior do que a de fato atingida em 2004, pode-se dizer que dificilmente a Prefeitura conseguirá arrecadar os R\$ 15,2 bilhões projetados para 2005 e isso significa que muitos investimentos previstos não serão executados.

Para começar, vamos examinar as receitas, isto é, o montante que a Prefeitura espera arrecadar: os R\$ 15,2 bilhões previstos no orçamento da cidade de São Paulo para 2005.

TABELA I

Distribuição da Receita por fonte de recursos para 2005

Discriminação	Aprovado 2005 (R\$ milhões)	% sobre o orçamento total
I – RECEITAS CORRENTES	14.596	96,0
<i>I.1 Receitas Próprias</i>	<i>7.300</i>	<i>48,0</i>
IPTU	2.333	15,3
ITBI	300	2,0
ISS	3.063	20,2
TAXAS	436	2,9
Outras Receitas Próprias	1.168	7,7
<i>I.2 Transferências da União</i>	<i>1.005</i>	<i>6,6</i>
FPM	76	0,5
Transf. SUS	601	4,0
Outras Transferências vindas da União	328	2,2
<i>I.3 Transferências do Estado</i>	<i>4.042</i>	<i>26,6</i>
Cota-Parte ICMS	3.036	20,0
Cota-Parte IPVA	946	6,2
Outras Transferências vindas do estado	60	0,4
<i>I.4 Transf. multigovernamentais (FUNDEF)</i>	<i>918</i>	<i>6,0</i>
<i>I.5 Transferências de convênios</i>	<i>127</i>	<i>0,8</i>
<i>I.6 Outras receitas correntes</i>	<i>1.204</i>	<i>7,9</i>
Multas e Juros de Mora	566	3,7
Receita Dívida Ativa	334	2,2
Receitas diversas	304	2,0
II – RECEITAS DE CAPITAL	1.095	7,2
Operações de crédito	444	2,9
Alienação de bens	129	0,8
Diversas receitas governamentais	522	3,4
<i>III – Deduções da Receita</i>	<i>(491)</i>	<i>-3,2</i>
TOTAL GERAL	15.200	100,0

Fonte: Balancete da Receita exercício de 2005 – Sistema Novoseo – Jan/05.

3.2 - Origem das Receitas, ou quais são os tributos que compõem o orçamento da Prefeitura

Agora que já sabemos quanto cada imposto, taxa, transferência representa para o conjunto do orçamento, vamos saber o que é cada tributo e como eles chegam ao caixa da Prefeitura.

Como pudemos ver na Tabela I, as receitas estão classificadas em dois grandes blocos: as *Receitas Correntes* e as *Receitas de Capital*.

I – As **Receitas Correntes** correspondem, dentre outras, aos impostos, taxas, multas, transferências dos governos estadual e federal para o município, etc.

II – As **Receitas de Capital** são aquelas que alteram o patrimônio do município; por exemplo, operações de crédito (empréstimos, alienação de bens), venda de bens e outras.

3.3 - Discriminação dos Tributos e análise do orçamento de 2005

I.1.1 - IPTU

O IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) é pago conforme o valor venal do imóvel. Esse valor é baseado em normas técnicas de avaliação e valores fixados na PGV (Planta Genérica de Valores). O IPTU em São Paulo é progressivo (quanto maior o valor do imóvel, conforme a PGV, maior o valor percentual do imposto cobrado). Um imóvel que vale R\$ 200 mil, por exemplo, está enquadrado na alíquota de 1,2%; para outro imóvel que vale R\$ 300 mil, aplica-se outra alíquota (1,4%). Não pagam IPTU (são isentos) os proprietários de imóvel cujo valor venal é de até R\$ 58.047,50 e os proprietários aposentados ou pensionistas que recebem até três salários mínimos e residem no imóvel (Lei nº 13.698/03).

A Prefeitura prevê que, em 2005, arrecadará com o IPTU R\$ 2.333 bilhões; isso representa 15,3% do total do orçamento.

I.1.2 - ISS

O ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) é pago por quem presta qualquer tipo de serviço como um dentista, uma empresa de consultoria. A base de cálculo é o preço do serviço (receita bruta). A essa base de cálculo aplicam-se alíquotas que podem ser de 5%; 2,5% e 2% (a tabela dessas alíquotas está definida na Lei Municipal nº 13.704/03).

A Prefeitura prevê que, em 2005, arrecadará como ISS R\$ 3.063 bilhões, 20,2% do total do orçamento previsto. A soma ISS e IPTU representa mais de 1/3 do total que a Prefeitura espera arrecadar.

I.1.3 - ITBI

O ITBI (Imposto sobre Transmissão “Inter-Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis) é um imposto de 2%, que incide sobre o valor de venda de imóvel. O valor do ITBI nunca pode ser inferior ao valor venal do imóvel. Há também uma alíquota de 0,5% nas transmissões compreendidas no Sistema Financeiro da Habitação, até o limite de R\$ 42.000,00. Além de se pagar este imposto na compra e venda do imóvel ele também é pago em outros tipos de transação como permuta, doação em pagamento e outros.

O ITBI representa apenas 2% do total do que a Prefeitura espera arrecadar em 2005: R\$ 300 milhões.

I.1.4 - TAXAS

Nós pagamos dois tipos de taxas, correspondentes a duas ‘tarefas’ do Governo Municipal: uma pelo exercício do poder de polícia; outra, por serviços que a Prefeitura presta.

a) **Taxa pelo exercício do poder de polícia.** Por exemplo, a taxa que se paga quando precisamos que a Prefeitura analise e aprove um projeto de construção civil. Para construir um imóvel,

é preciso que a Prefeitura aprove a construção; por essa análise e aprovação, é cobrada uma taxa.

b) **Taxa pela prestação de serviços.** A taxa de limpeza pública, por exemplo. A cidade precisa de varrição de ruas, de praças, de coleta do lixo nas residências e a Prefeitura, para fazer esse serviço, cobra uma taxa.

As taxas representam menos de 3% do total do orçamento. A “taxa do lixo”, que tanta polêmica suscitou, deverá gerar R\$ 192 milhões, equivalente a 1,3% do orçamento.

I.1.5 - Outras Receitas Próprias

Neste item está classificado o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, que é referente ao Imposto de Renda descontado dos salários dos funcionários públicos municipais. A legislação define que, nesse caso, esse imposto – que é federal – deve ser depositado diretamente no caixa da Prefeitura.

Nas Outras Receitas Próprias, estão incluídas também as receitas de Contribuições, Patrimoniais, Industriais e de Serviços.

Esse item representa R\$ 1.168 bilhão, sendo que o Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza (R\$ 537 milhões) representa 46% desse total.

I.2 Transferências da União

I.2.1 - FPM

O FPM (Fundo de Participação dos Municípios) é um fundo federal composto com recursos da arrecadação do IR² (Imposto de Renda) e do IPI³ (Imposto sobre Produtos Industrializados). Do total da arrecadação desses impostos, 22,5% vão para a formação desse Fundo. Os recursos desse Fundo são repassados para todos os municípios do Brasil. O FPM representa apenas 0,5% do total das receitas orçamentárias do município de São Paulo. Essa distribuição do IPI e do IR está dentro da lógica federativa, pois a

cidade de São Paulo, por ser um grande centro comercial, industrial e de serviços, gera bilhões de reais arrecadados com o estes impostos. Por outro lado, há milhares de municípios pobres no Brasil nos quais é praticamente insignificante o total arrecadado como IPI ou IR; o FPM visa justamente redistribuir melhor esses recursos.

I.2.3 - SUS

A transferência do SUS (Sistema Único de Saúde), corresponde a recursos que o governo federal repassa para os municípios que tenham municipalizado os serviços públicos de saúde. Durante as gestões dos ex-prefeitos Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1997-2000), a cidade não recebeu esse tipo de recursos, porque, ao invés de municipalizar os serviços de saúde, nestas gestões foi implantado o PAS (Plano de Atendimento à Saúde).

Para 2005, prevê-se que os recursos transferidos do SUS para a Prefeitura de São Paulo alcancem 4% do orçamento (R\$ 601 milhões).

I.3 Transferências do Estado

I.3.1 - ICMS

O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é um imposto estadual que todos nós pagamos quando compramos uma mercadoria. O governo do Estado é obrigado a ‘devolver’ 25% do total desse imposto para o município no qual o imposto tenha sido arrecadado.

Para 2005, está prevista uma transferência de R\$ 3.036 bilhões de ICMS⁴ para a cidade de São Paulo. Isto significa que o governo estadual deverá arrecadar R\$ 12.144 bilhões por meio desse imposto na capital paulista (R\$ 3.036 bilhões correspondem a 25% daquele total).

A transferência de recursos arrecadados como ICMS é a mais importante das que estão previstas para 2005, pois equivale a 20% do total do orçamento municipal.

I.3.2 - IPVA

O IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) é um imposto estadual, cobrado dos proprietários de veículo. Do montante arrecadado em cada município, o governo estadual é obrigado a repassar 50% para o município onde o veículo tenha sido licenciado. No caso de um veículo registrado na cidade de São Paulo, por exemplo, cujo proprietário pague R\$ 1.000,00 como IPVA, R\$ 500,00 são destinados à Prefeitura do município.

O valor do IPVA previsto como transferência para a Prefeitura de São Paulo para 2005, é R\$ 946 milhões (6,2% do total).

I.3.3 - Outras Transferências vindas do governo estadual

As Outras Transferências vindas do governo estadual, em 2005, são compostas basicamente pelas cotas-partes do IPI-Exportação e da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), estimadas em R\$ 60 milhões (0,4% do total).

I.4 - Transferências Intergovernamentais

As Transferências Intergovernamentais são as transferências do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério),—baseadas em recursos do governo federal e do governo estadual. Esse Fundo é formado de 15% do ICMS, do IPI-Exportação, do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do FPE (Fundo de Participação dos Estados). Os repasses são automáticos e o critério de distribuição é o número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada município. Do total repassado, 60% tem de ser aplicado em pessoal; e 40%, em desenvolvimento do ensino fundamental. Para 2005, está prevista uma transferência de R\$ 620,56 (por aluno); no total são R\$ 918 milhões (6% do total do orçamento).

I.5 - Transferências de Convênios

Nas Transferências de Convênios estão registradas as receitas recebidas por meio de convênios firmados pelo município com outras entidades para objetivos de interesse comum dos partícipes, destinados a custear despesas correntes.

Essas Transferências, em 2005, estão estimadas em R\$ 127 milhões (0,8% do total do orçamento).

I.6 - Outras Receitas Correntes

Estão classificadas em Outras Receitas Correntes, Multas e Juros de Mora, que são receitas originadas de pagamento feito por munícipes, de multas e de atrasos de pagamentos (por exemplo, em relação ao IPTU, ou baseadas em pagamentos de multas de trânsito). O total previsto a ser arrecadado em 2005 é de R\$ 566 milhões (3,7%).

Também está incluída no item Outras Receitas Correntes, a Receita da Dívida Ativa – receitas baseadas em dívidas que pessoas ou empresas têm com a Prefeitura, por terem deixado de pagar IPTU, ISS, TAXAS, em anos anteriores. O valor projetado para 2005 é de R\$ 334 milhões (2,2% do orçamento).

II- Receitas de Capital

II.1 - Operações de Crédito

Operações de Crédito são receitas geradas mediante empréstimos que a Prefeitura tome em bancos ou organismos nacionais e internacionais. Em 2005, devem representar R\$ 444 milhões (2,9% do orçamento).

II.2 - Alienação de Bens

São vendas de bens da Prefeitura como, por exemplo, a venda de um terreno municipal. Nesse item orçamentário está previsto que se arrecadem 129 milhões (0,8% do orçamento) em 2005.

II.3 - Diversas Receitas Governamentais

Estão previstos nesse item R\$ 522 milhões (3,4% do orçamento). Essas Diversas Receitas correspondem a transferências de capital de diversas origens e outras receitas de capital; por exemplo, as transferências que a Prefeitura recebe do FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano).

III - Deduções das Receitas

Os recursos do FUNDEF, como já vimos, são originados de 15% do ICMS, IPI Exportação, do FPM e do FPE. A cidade de São Paulo, em 2005, terá direito a receber R\$ 918 milhões de transferências desse Fundo. Desse total, contudo, R\$ 491 milhões são devidos pelo município de São Paulo ao FUNDEF (referente às deduções dos impostos acima citados). Esses R\$ 491 milhões, portanto, têm que ser abatidos como *dedução*, para evitar que a receita apareça duplicada em termos contábeis.

3.4 - Discriminação da Receita aprovada e realizada para o exercício de 2004 e Receita aprovada para 2005

Baseados no balancete de dezembro de 2004 temos os dados da arrecadação. Em primeiro lugar, vamos comparar as receitas que foram aprovadas em 2004 com o que foi arrecadado, o que nos permitirá constatar se o governo fez uma projeção correta de quanto seria a arrecadação. Depois, vamos comparar as receitas aprovadas para os orçamentos de 2004 e de 2005. Estes dados darão uma visão sobre as diferenças das projeções de arrecadação entre esses dois anos. Finalmente, vamos comparar a receita arrecadada em 2004 com a receita aprovada em 2005, neste caso, teremos condições de verificar a diferença entre o que de fato foi arrecadado em 2004 com a projeção de arrecadação para 2005.

TABELA II

Receita aprovada e realizada para o exercício de 2004 e Receita aprovada para 2005 (R\$ milhões)

	1	2	3	4	5	6
Discriminação	Aprovado 2004	Arrecadado DEZ/04	Aprovado 2005	Varição 1/2	Varição 3/1	Varição 3/2
I-RECEITAS CORRENTES	13.717	13.062	14.596	-4,8	6,4	11,7
<i>I.1 Receitas próprias</i>	<i>6.753</i>	<i>6.393</i>	<i>7.300</i>	<i>-5,3</i>	<i>8,1</i>	<i>14,2</i>
IPTU	2.283	2.115	2.333	-7,4	2,2	10,3
ITBI	321	253	300	-21,0	-6,3	18,7
ISS	2.877	2.584	3.063	-10,2	6,5	18,5
TAXAS	429	359	436	-16,3	1,6	21,3
Outras receitas próprias	843	1.082	1.168	28,4	38,6	8,0
<i>I.2 Transferências da União</i>	<i>1.001</i>	<i>1.130</i>	<i>1.005</i>	<i>12,9</i>	<i>0,4</i>	<i>-11,1</i>
FPM	66	71	76	6,6	14,0	7,0
Transferências SUS	809	842	601	4,2	-25,7	-28,7
Outras transferências vindas da União	126	217	328	72,6	161,6	51,6
<i>I.3 Transferências do Estado</i>	<i>3.996</i>	<i>3.705</i>	<i>4.042</i>	<i>7,3</i>	<i>-1,1</i>	<i>9,1</i>
Cota-Parte ICMS	2.950	2.829	3.036	-4,1	2,9	7,3
Cota-Parte IPVA	808	829	946	2,6	17,1	14,1
Outras transferências vindas do Estado	238	47	60	-79,1	-74,8	26,5
<i>I.4 Transferências multigovernamentais (FUNDEF)</i>	<i>838</i>	<i>816</i>	<i>918</i>	<i>-2,6</i>	<i>9,6</i>	<i>12,5</i>
<i>I.5 Transferências de convênios</i>	<i>56</i>	<i>90</i>	<i>127</i>	<i>58,4</i>	<i>121,2</i>	<i>39,6</i>
<i>I.6 Outras receitas correntes</i>	<i>1.073</i>	<i>928</i>	<i>1.204</i>	<i>-13,5</i>	<i>12,3</i>	<i>29,8</i>
Multas e Juros de Mora	504	490	566	-2,7	12,4	15,5
Receita Dívida Ativa	274	234	334	-14,6	21,6	42,5
Demais receitas	295	204	304	-31,0	3,3	49,7
II-RECEITAS DE CAPITAL	1.050	650	1.095	-38,1	4,3	68,6
Operações de crédito	747	503	444	-32,6	-40,6	-11,8
Alienação de bens	53	1	129	-98,7	144,4	18586
Diversas receitas governamentais	250	146	522	-41,9	108,4	258,4
III-Deduções da Receita	(473)	(449)	(491)	-5,3	3,8	9,6
TOTAL GERAL	14.294	13.263	15.200	-7,2	6,3	14,6

Fonte: Balancete da Receita exercícios de 2004 e 2005 - Sistema Novoseo - jan/05.

Como já sabemos, as receitas orçamentárias são receitas projetadas. Portanto, muitas vezes, as receitas arrecadadas são diferentes das receitas que foram aprovadas na Lei Orçamentária.

Ao analisar a Tabela II, verifica-se que aconteceu exatamente isso: a receita total aprovada para 2004 (última linha, coluna 1) foi de R\$ 14,294 bilhões; e o montante realmente arrecadado (última linha, coluna 2) foi de R\$ 13,263 bilhões – 7,2% menor do que o previsto. Isto significa cerca de R\$ 1,0 bilhão a menos de arrecadação, portanto, muitas ações em benefício da população não puderam ser realizadas.

Ao mesmo tempo, a receita total aprovada para 2005 (última linha, coluna 3) foi de R\$ 15,2 bilhões – 6,3% maior do que a receita aprovada para 2004, e 14,6% maior do que o arrecadado em 2004. Diante desses números, podemos dizer que a receita de 2005 está de fato superestimada e, provavelmente, não vai se arrecadar aquele valor. Portanto, mais uma vez, agora em 2005, muitas ações não poderão ser realizadas.

Ao examinarmos o comportamento da arrecadação dos impostos para 2004, veremos que na maioria das vezes arrecadou-se menos do que se previa. Em relação aos tributos municipais, verificou-se o seguinte:

Para o IPTU, que se previu que arrecadaria, em 2004, R\$ 2.283 bilhões, arrecadou-se R\$ 2.115 bilhões. Foi o tributo com o melhor desempenho – deixou de arrecadar 7,4% (coluna 4) do total aprovado. O montante previsto e aprovado para 2005, por sua vez, foi 2,2% maior (coluna 5), quando comparado com o que foi aprovado para 2004; e foi 10,3% maior (coluna 6), quando comparado com o que foi realmente arrecadado.

O ITBI foi o imposto que teve a pior arrecadação dos impostos municipais em 2004 (R\$ 253 milhões) – 21,0% a menos do que o aprovado (R\$ 321 milhões). O aprovado para 2005 foi

6,3% menor, se comparado com o aprovado para 2004; e foi 18,7% maior, quando comparado com o que foi realmente arrecadado em 2004.

Podemos verificar que entre as principais Receitas Próprias (incluindo ISS e Taxas) se arrecadou menos que o esperado. A exceção de foi o item Outras Receitas Próprias que, em 2004, apresentou um aumento de 28,4% do montante arrecadado em relação ao aprovado – de R\$ 843 milhões, para R\$ 1.082 bilhão.

Nas Transferências da União para o município, houve aumento de 12,9% entre o aprovado para 2004 e o arrecadado – de R\$ 1.001 bilhão, para R\$ 1.130 bilhão.

Comparando-se os valores aprovados para 2005 (R\$ 1.005 bilhão) e os valores aprovados para 2004, verificamos que se projetou um aumento de 0,4%; se comparados com o arrecadado em 2004, houve queda de 11,1%.

Nesse item, Outras Transferências da União, houve um aumento expressivo entre o aprovado e o arrecadado em 2004 (de R\$ 126 milhões, para R\$ 217 milhões): 72,6% maior. Isso ocorreu porque a transferência do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social), que teve dotação inicial zero, recebeu R\$ 34 milhões; e o mesmo ocorreu com o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação) que, com dotação inicial zero, recebeu R\$ 142,1 milhões.

Comparando o orçado para 2005 e o orçado para 2004, houve um aumento de 161,6%. Em relação ao arrecadado em 2004, o aprovado para 2005 teve aumento de 51,6%.

Em relação às Transferências do Estado, houve uma queda de 7,3%, entre o aprovado e o arrecadado para 2004 (passou de R\$ 3.996 bilhões para R\$ 3.705 bilhões).

Analisando o aprovado para 2005 (R\$ 4.042 bilhões) e o aprovado para 2004, verificamos que houve um aumento de 1,1%. Quando comparados o aprovado para 2005 e o arrecadado em 2004, o aumento chega a 9,1%.

Em relação ao ICMS, 4,1% do aprovado deixou de ser arrecadado e em relação ao IPVA houve um pequeno aumento de 2,6%.

Em relação ao item Outras Transferências do Estado, chama a atenção o fato de ter ocorrido uma queda muito grande em relação ao que se projetou para essas Transferências: dos R\$ 238 milhões aprovados para 2004, só chegaram aos cofres municipais R\$ 47 milhões (apenas 19,9% do total projetado). Isso ocorreu porque se previa uma transferência inicial de R\$ 119,1 milhões, da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico); mas só foram transferidos R\$ 9,1 milhões. O mesmo ocorreu com a Cota-Parte do Salário-Educação: de uma transferência prevista de R\$ 93,8 milhões, só foram transferidos R\$ 12,5 milhões. A diferença entre o aprovado para 2005 ficou 74,8% menor do que o aprovado para 2004; e 26,5% maior do que o arrecadado.

O FUNDEF teve uma pequena queda de 2,6% no arrecadado em 2004, que foi de R\$ 816 milhões, em relação aos R\$ 838 milhões que estavam projetados e aprovados. Em relação ao orçado para 2004, o aprovado para 2005 (R\$ 918 milhões) ficou 9,6% maior; e, em relação ao que foi arrecadado em 2004, ficou 12,5% maior.

Sobre as Transferências de Convênios houve um acréscimo de 58,4% entre o aprovado e o arrecadado em 2004.

Nas Outras Receitas Correntes, houve uma queda total de 13,5% do aprovado (R\$ 1.073 bilhão) para o realmente arrecadado (R\$ 928 milhões). O aprovado para 2005 (R\$ 1.204 bilhão) foi 12,3% maior que o aprovado para 2004; e 29,8% maior do que foi realmente arrecadado.

Nas Receitas de Capital, ocorreu em 2004 uma queda significativa de 38,1% (dos R\$ 1.050 bilhão aprovados, arrecadaram-se apenas R\$ 650 milhões).

Ao compararmos o aprovado para 2005 (R\$ 1.095 bilhão) verificamos que ficou 4,3% acima do aprovado para 2004; e 68,6% acima do arrecadado.

Naquele momento, o governo municipal estava trabalhando para conseguir empréstimos de R\$ 747 milhões, que aparecem previstos na projeção como receita de Operações de Crédito. Mas o governo só conseguiu, de fato, empréstimos de R\$ 503 milhões – daí a diferença, a menos, de 38,1%.

O aprovado para 2005 ficou 40,6% menor do que o aprovado para 2004; e 11,8% menor do que o arrecadado.

Na rubrica Alienação de Bens (recursos gerados por venda de bens municipais), dos R\$ 53 milhões aprovados, só se arrecadou R\$ 1 milhão (98,7% a menos do que o projetado).

O aprovado para 2005 (R\$ R\$ 129 milhões) foi 144,4% maior do que o aprovado para 2004; e foi 18.586% maior do que o arrecadado.

Nas Diversas Receitas Governamentais, o aprovado para 2004 (R\$ 250 milhões) foi 41,9% menor do que o arrecadado (R\$ 146 milhões).

E as receitas aprovadas para 2005 (R\$ 522 milhões), foram 108,4% maiores do que o aprovado para 2004; e 258,4% maiores do que o arrecadado.

As Deduções de Receitas ficaram 5,3% menores do que as inicialmente projetadas para 2004, passando de R\$ 473 milhões para R\$ 449 milhões.

Em relação ao aprovado para 2005 (R\$ 491 milhões), houve aumento de 3,8% em relação ao aprovado para 2004; e de 9,6%, em relação ao arrecadado.

Do total de receitas aprovadas para 2004, R\$ 14.294 bilhões, arrecadou-se R\$ 13.263 bilhões (R\$ 1.031 bilhão a menos do que havia sido projetado).

Por que o Executivo superestima as receitas previstas? Podemos apontar pelo menos dois motivos:

1- Receitas 'altas' possibilitam ao Executivo incluir no orçamento mais demandas da sociedade, mesmo que na prática não possam ser atendidas. Facilitam também a inclusão de emendas por parte dos vereadores, e portanto, a aprovação da proposta pela Câmara.

2- O governo passa a contar com maior margem de remanejamento, podendo transferir maiores valores de uma secretaria para outra, sem precisar obter novas autorizações do Legislativo.

4 - Despesas 2005

Agora que já temos uma visão das receitas referentes aos orçamentos de 2004 e 2005, vamos examinar o modo como essas receitas foram distribuídas entre os diversos órgãos/secretarias em 2005.

Pelos dados da Tabela III, podemos comparar os órgãos governamentais que têm mais recursos orçamentários à sua disposição com aqueles que têm menos em 2005.

Antes de analisar as despesas previstas com os órgãos do Executivo, é importante assinalar que a Câmara dos Vereadores e o Tribunal de Contas do Município também são sustentados com os recursos dos impostos que pagamos.

Podemos observar que em 2005, está previsto que a Câmara Municipal gastará R\$ 261 milhões (1,7% do orçamento); e o TCM, R\$ 101 milhões (0,7%).

Dentre os gastos com órgãos do Executivo, aparecem em primeiro lugar os Encargos Gerais do Município (R\$ 4,5 bilhões,

TABELA III

Despesas Municipais 2005, segundo Órgãos/Secretarias de Governo

ÓRGÃO / SECRETARIA	Recursos aprovados (R\$ milhões)	% sobre o orçamento total
Câmara Municipal	261	1,7
Tribunal de Contas	101	0,7
Gabinete da Prefeita	84	0,6
Secretaria Municipal das Subprefeituras	128	0,9
Planejamento Urbano	16	0,1
Habitação e Desenvolvimento Urbano	257	1,7
Gestão Pública	32	0,2
Educação	767	5,0
Finanças e Desenvolvimento Econômico	137	0,9
Saúde/Fundo Municipal de Saúde	2.125	14,0
Esportes, Lazer e Recreação	47	0,3
Transportes	818	5,4
Negócios Jurídicos	87	0,6
Infra-Estrutura Urbana	465	3,1
Serviços e Obras	614	4,0
Assistência Social	54	0,4
Cultura	155	1,0
Abastecimento	355	2,3
Verde e Meio Ambiente	78	0,5
Encargos Gerais do Município	4.501	29,6
Comunicação e Informação Social	54	0,4
Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	264	1,7
Relações Internacionais	3	0,02
Ouvidoria Geral do Município	3	0,02
Segurança Urbana	151	1,0
Total Fundos	688	4,5
Total Subprefeituras	2.955	19,4
Orçamento Geral	15.200	100,0

Fonte: Lei municipal nº 13.942/04 ("Lei do Orçamento 2005").

ou 29,6% do orçamento). Quase um terço do que a Prefeitura projeta que arrecadará em 2005 está nesse item da despesa.

É importante ressaltar que este Órgão só tem existência contábil – os valores destinados a ele são gerenciados por outros órgãos governamentais, dependendo do tipo de despesa que esteja sendo realizada. Por exemplo: o pagamento da Dívida Pública é de responsabilidade do município, mas é gerenciado pela Secretaria de Finanças e não pode ser computado como despesa dessa Secretaria. As principais despesas que compõem esse item são: Pessoal e Encargos (R\$ 1,9 bilhão); Juros e Encargos da Dívida (R\$ 1,2 bilhão); Amortização da Dívida (R\$ 357 milhões); Despesas de Exercícios Anteriores (R\$ 369 milhões); e Outras Despesas (R\$ 698 milhões).

Em segundo lugar, aparece a soma das 31 Subprefeituras (R\$ 2.955 bilhões), com 19,4% do orçamento. Desse total, R\$ 1.857 bilhão corresponde aos gastos com educação (alocados nas Coordenadorias da Educação das 31 Subprefeituras); e R\$ 552,5 milhões correspondem aos gastos com a saúde (alocados nas Coordenadorias de Saúde). Cabe lembrar que o prefeito José Serra reduziu bastante o papel das Subprefeituras ao concentrar as atribuições das 31 Coordenadorias de Saúde em apenas cinco, transformando as demais em supervisões, e ao devolver as Coordenadorias de Educação à Secretaria, reduzindo-as a 13 Núcleos de Ação Educativa.

A Secretaria da Saúde (sem computar as dotações das Coordenadorias das Subprefeituras), com dotação R\$ 2.125 bilhões (14,0% do orçamento) está em terceiro lugar na classificação geral das despesas. E a Secretaria dos Transportes teve destinada uma verba de R\$ 818,4 milhões (5,4% do orçamento).

A Secretaria da Educação (sem computar as dotações das Coordenadorias das Subprefeituras) vem em seguida, com R\$ 766,8 milhões (5,0% do orçamento).

Os diversos Fundos Municipais terão ao seu dispor R\$ 687,8 milhões; os Fundos relativos ao Sistema de Corredores Segregados Exclusivamente para o Tráfego, R\$ 281,9 milhões; Iluminação Pública, R\$ 175,0 milhões; e Assistência Social, R\$ 131,5 milhões, são os que têm as maiores dotações (85,5% do total destinados aos Fundos Municipais). Esses Fundos são contas específicas definidas por lei, para as quais são direcionados recursos geralmente vinculados a algum tipo de atividade; e a movimentação financeira desses recursos está quase sempre atribuída a conselhos paritários.

A Secretaria de Serviços e Obras detém R\$ 613,5 milhões (4,0% do total), e a de Infra-Estrutura Urbana, R\$ 465,2 milhões (3,1% do total).

Dentre os Órgãos que receberam menos recursos, destacam-se a Secretaria das Relações Internacionais e a Ouvidoria Geral do Município (0,02%, cada uma). Depois, vêm a Secretaria do Planejamento Urbano, com R\$ 16,3 milhões (0,1%); Gestão Pública, R\$ 31,6 milhões (0,2%); Assistência Social, R\$ 53,6 milhões (0,35%); e Verde e Meio Ambiente, R\$ 78 milhões (0,5%) respectivamente.

Esses são os dados a destacar em relação às despesas municipais previstas para 2005.

4.1 - Análise das Despesas Orçamentárias

Em relação às despesas de 2004, vamos analisar as dotações aprovadas por secretaria, e as dotações após os remanejamentos que ocorreram durante o ano. Feita essa análise, vamos comparar os valores que as secretarias tinham ao seu dispor para gastar e o quanto elas empenharam. Finalmente, comparamos as dotações iniciais e atualizadas de despesas, de 2004 e de 2005.

5 - Despesas 2004

É interessante comparar as dotações de despesas orçadas para 2004 com as dotações de despesas atualizadas após os remanejamentos feitos entre as secretarias, porque assim saberemos quanto cada secretaria tinha de recursos no início do ano e com quanto elas ficaram de fato depois dos remanejamentos. Uma segunda comparação – das dotações de despesas atualizadas após os remanejamentos, e os gastos (conforme as despesas empenhadas) – permitirá que saibamos quanto as secretarias de fato gastaram. Antes, porém, é preciso conhecer alguns conceitos.

Neste texto optamos analisar os gastos da Prefeitura através do empenho porque, em nosso entender, é a melhor forma de analisá-los.

O que é “empenho de despesa”? Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/64, “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado, obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. James Giacomoni, em seu livro *Orçamento Público* (7ª Edição), ajuda a explicar o conceito de “Empenho”: “Antes de mais nada, o Empenho é o principal instrumento com que conta a Administração Pública, para o acompanhamento e o controle da execução de seus orçamentos”.

O que são “Restos a Pagar”? O art. 36 da mesma lei define “Restos a Pagar”: “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Segundo o livro *A Lei 4.320 Comentada* (J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis), “são considerados *processados* os Restos a Pagar referentes a empenhos executados, liquidados e, portanto, prontos para o pagamento. Nesses casos, o direito do credor já foi verificado, conforme disposições contidas nesta lei. São considerados *não processados* os empenhos de contratos que se encontram em plena execução, não estando ainda verificado o

direito líquido e certo do credor. Portanto, os Restos a Pagar são mais abrangentes do que as despesas liquidadas”.

TABELA IV
Execução da Despesa discriminada por Órgãos/Secretarias
Exercício de 2004

	1	2	3	4	5
ÓRGÃO / SECRETARIA	Aprovado R\$ milhões	Atualizado R\$ milhões	Empenhado R\$ milhões	Variação % 2/1	Variação % 3/2
Câmara Municipal	216	224	222	3,8	99,4
Tribunal de Contas	91	94	93	2,7	98,9
Gabinete da Prefeita	79	73	66	-8,3	90,6
Secretaria Municipal das Subprefeituras	101	133	121	32,2	90,8
Planejamento Urbano	29	12	10	-58,6	84,9
Habituação e Desenvolvimento Urbano	237	184	153	-22,4	83,6
Gestão Pública	32	35	31	8,3	89,0
Educação	687	556	519	-19,1	93,3
Finanças e Desenvolvimento Econômico	142	129	114	-9,5	88,1
Saúde/Fundo Municipal de Saúde	1.924	1.633	1.599	-15,1	97,9
Esportes, Lazer e Recreação	81	69	52	-14,1	74,7
Transportes	1.056	1.003	865	-5,1	86,2
Negócios Jurídicos	72	89	83	23,2	93,5
Infra-Estrutura Urbana	478	497	471	3,9	94,9
Serviços e Obras	360	665	429	84,8	64,5
Assistência Social	204	156	146	-23,3	93,3
Cultura	171	137	109	-19,4	79,0
Abastecimento	317	356	335	12,2	94,0
Verde e Meio Ambiente	73	78	64	6,4	82,9
Encargos Gerais do Município	3.703	3.930	3.749	6,2	95,4
Comunicação e Informação Social	86	92	81	6,2	88,6
Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	244	193	190	-21,1	98,8
Relações Internacionais	3	29	29	859,7	97,7
Ouvidoria Geral do Município	2	2	2	1,3	80,6
Segurança Urbana	140	141	135	0,7	95,9
Total Fundos	780	746	723	-4,3	96,8
Total Subprefeituras	2.986	3.038	2.853	1,7	93,9
Orçamento Geral	14.294	14.294	13.244	0,0	92,7

Finalmente, vale destacar que a despesa liquidada de 2004 é apenas 2,4% menor do que a despesa que foi empenhada.

Com os dados organizados na Tabela IV, vamos comparar as dotações de despesas aprovadas inicialmente (coluna 1), e as dotações atualizadas após os remanejamentos feitos (coluna 2); em seguida, comparamos essas dotações atualizadas, e as despesas empenhadas (coluna 3).

Analisando o comportamento referente à Câmara Municipal de São Paulo, verificamos que aumentou a sua dotação aprovada inicial, \$ 216 milhões, em relação à dotação atualizada, R\$ 224,0 milhões, o que significa aumento de 3,8% (coluna 4). Desse total, a Câmara Municipal de São Paulo empenhou 99,4% (coluna 5), isto é, R\$ 222,0 milhões.

O TCM (Tribunal de Contas do Município), por sua vez, teve um aumento de dotação de 2,7% (passou de uma dotação de R\$ 91,0 milhões, para uma dotação de R\$ 94,0 milhões). Empenhou R\$ 93,0 milhões (98,9% da dotação prevista).

Dentre os órgãos/secretarias ligados ao poder Executivo, destacamos, em primeiro lugar, os Encargos Gerais do Município (como já sabemos, não é especificamente uma Secretaria, mas um órgão contábil, onde são registradas despesas correspondentes a diversas secretarias). O valor atualizado de 2004 indica dotação de R\$ 3.930 bilhões (6,2% a mais do que a dotação aprovada, que era de R\$ 3.703 bilhões). Foi empenhado 95,4% do valor atualizado, isto é, R\$ 3.749 bilhões.

A Secretaria que teve o maior aumento de recursos em termos percentuais durante o ano foi a de Relações Internacionais, com aumento de 859,7% (coluna 4); essa Secretaria saiu de uma dotação inicial de R\$ 3,0 milhões, para uma dotação final de R\$ 29,0 milhões. Desse total, ela empenhou 97,7% (coluna 5), quase a totalidade dos recursos.

Em seguida, vem a Secretaria de Obras com um aumento de 84,8% na dotação inicial (passou de R\$ 360,0 milhões, para R\$ 665,0 milhões). Chama a atenção o fato de que, apesar desse grande aumento de dotação, a Secretaria de Obras empenhou somente R\$ 429,0 milhões (64,5% do total), o que mostra que deixou de investir R\$ 236,0 milhões.

Em terceiro lugar, vem a Secretaria das Subprefeituras. Nesse caso, de uma dotação inicial de R\$ 101,0 milhões, a Secretaria chegou a uma dotação final de R\$ 133,0 milhões (32,2% a mais). Empenhou 90,8% da dotação (R\$ 121,0 milhões).

No quadro das Secretarias que receberam mais recursos, destaca-se também a de Negócios Jurídicos, com aumento de 23,2% (passou de uma dotação inicial de R\$ 72,0 milhões, para R\$ 89,0 milhões). Desse total, empenhou R\$ 83,0 milhões (93,5%).

Analisando agora as Secretarias que **perderam mais recursos** durante o exercício, podemos observar que a Secretaria de Planejamento Urbano teve dotação atualizada 58,6% menor do que a inicial: passou, de R\$ 29,0 milhões, para R\$ 12,0 milhões. Empenhou 84,9% (R\$ 10,0 milhões).

Em segundo lugar, dentre as secretarias que perderam mais recursos durante o exercício, está a Secretaria de Assistência Social, com queda de 23,3%: seus recursos diminuíram, de R\$ 204,0 milhões, para R\$ 156,0 milhões. Empenhou 93,3% (R\$ 146,0 milhões) do total atualizado.

A seguir, vem a Secretaria da Habitação, com diminuição de 22,4%: de R\$ 237,0 milhões, para R\$ 184,0 milhões, dos quais empenhou R\$ 153,0 milhões (83,6%).

Por sua vez, a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade perdeu 21,1%: passou, de R\$ 244,0 milhões, para R\$ 193,0 milhões. Empenhou 98,8%, quase a totalidade dos recursos (R\$ 190 milhões).

A Secretaria de Cultura perdeu 19,4%: de uma dotação aprovada de R\$ 171,0 milhões, passou para uma dotação atualizada de R\$ 137,0 milhões. Empenhou 79,0 % (R\$ 109 milhões).

A Secretaria de Educação perdeu 19,1%: passou de R\$ 687,0 milhões para R\$ 556,0 milhões. Empenhou 93% desse total (R\$ 519,0 milhões).

A Secretaria da Saúde perdeu 15,1% da sua dotação inicial, passando, de R\$ 1.924,0 bilhão, para R\$ 1.633,0 bilhão. Empenhou 97,9% desse total (R\$ 1.599,0 bilhão).

No item Fundos, houve uma queda de 4,3%: passaram, de R\$ 780,0 milhões, para R\$ 746,0 milhões. Desse total, empenharam-se 96,8% (R\$ 723,0 milhões).

Em relação ao total do orçamento, de um valor aprovado de R\$ 14.294 bilhões, foram empenhados R\$ 13.244 bilhões (92,7% do total do orçamento).

A partir dos dados acima, vê-se que, dentre as Secretarias que mais perderam recursos durante 2004, muitas estão ligadas às áreas sociais. A Secretaria da Habitação perdeu 22,4% da sua dotação inicial; a de Assistência Social, 23,3%; a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade perdeu 21,0%; a da Educação, 19,1%; a de Cultura, 19,4%; Saúde, 15,1%; Esporte, Lazer e Recreação, 14,1%, somando ao todo cerca de R\$ 620,0 milhões.

Por outro lado, a Secretaria de Obras foi contemplada com um expressivo aumento de 84,8% em relação à sua dotação inicial, mais R\$ 305,0 milhões e os Encargos Gerais do Município, tiveram um aumento de R\$ 227,0 milhões. Esses números mostram que foram transferidos recursos da área social para a Secretaria de Obras e para as despesas dos Encargos Gerais do município – onde está registrado, principalmente, o pagamento da dívida.

Analisando, agora, a relação entre a dotação atualizada e o que foi empenhado, verificamos que a Secretaria de Obras, apesar de ter sido contemplada com um aumento de 84,8% na sua dotação inicialmente aprovada, só empenhou 64,5% dos recursos, deixando de gastar R\$ 236,0 milhões. Por sua vez, a Secretaria dos Transportes empenhou 86,2% da dotação atualizada, deixando de despendar R\$ 138,0 milhões. O total das Subprefeituras deixou de empenhar R\$ 185,0 milhões. Em relação aos Encargos Gerais do Município, não foram empenhados R\$ 181,0 milhões. A soma desse conjunto de recursos não empenhados chega a R\$ 740,0 milhões.

A diferença total entre o orçamento atualizado (R\$ 14.294,0 bilhões) e o que foi empenhado (R\$ 13.244 bilhões) é de R\$ 1.050,0 bilhão. É importante também chamar a atenção para o fato de que, em dezembro passado, segundo dados obtidos no Sistema NOVOSEO, foram cancelados empenhos da ordem de R\$ 670,0 milhões.

Todos esses dados trazem elementos para entender a polêmica criada entre a ex-prefeita e o atual prefeito, sobre a dívida de curto prazo – assunto de que trataremos adiante, ao abordar a dívida do município de São Paulo.

5.1 - Comparação entre a dotação orçamentária inicial da despesa de 2005 por secretaria, e a dotação de 2004

Conforme os dados da Tabela V, podemos fazer uma análise comparativa entre as dotações iniciais dos orçamentos de 2005 e de 2004. Essa comparação nos permite analisar quais as secretarias que tiveram aumento ou diminuição de recursos entre esses dois anos. Em seguida, compararemos a dotação inicial do orçamento aprovado em 2005 e o orçamento atualizado de 2004, depois de as verbas terem sido remanejadas.

TABELA V

Comparativo: Orçamento inicial de 2005 com Orçamento inicial e atualizado de 2004 (R\$ milhões)

	1	2	3	4	5
ÓRGÃO / SECRETARIA	Aprovado 2004	Atualizado 2004	Aprovado 2005	Varição % 3/1	Varição % 3/2
Câmara Municipal	216	224	261	20,8	16,5
Tribunal de Contas	91	94	101	11,0	7,4
Gabinete da Prefeita	79	73	84	6,3	15,1
Secretaria Municipal das Subprefeituras	101	133	128	26,7	-3,8
Habituação e Desenvolvimento Urbano	237	184	257	8,4	39,7
Habituação e Desenvolvimento Urbano	237	184	153	-22,4	83,6
Gestão Pública	32	35	32	0,0	-8,6
Educação	687	556	767	11,6	37,9
Finanças e Desenvolvimento Econômico	142	129	137	-3,5	6,2
Saúde/Fundo Municipal de Saúde	1.924	1.633	2.125	10,4	30,1
Esportes, Lazer e Recreação	81	69	47	-42,0	-31,9
Transportes	1.056	1.003	818	-22,5	-18,4
Negócios Jurídicos	72	89	87	20,8	-2,2
Infra-Estrutura Urbana	478	497	465	-2,7	-6,4
Serviços e Obras	360	665	614	70,6	-7,7
Assistência Social	204	156	54	-73,5	-65,4
Cultura	171	137	155	-9,4	13,1
Abastecimento	317	356	355	12,0	-0,3
Verde e Meio Ambiente	73	78	78	6,8	0,0
Encargos Gerais do Município	3.703	3.930	4.501	21,6	14,5
Comunicação e Informação Social	86	92	54	-37,2	-41,3
Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	244	193	264	8,2	36,8
Relações Internacionais	3	29	3	0,0	-89,7
Ouvidoria Geral do Município	2	2	3	50,0	50,0
Segurança Urbana	140	141	151	7,1	7,1
Total Fundos	780	746	688	-11,8	-7,8
Total Subprefeituras	2.986	3.038	2.955	-1,0	-2,7
Orçamento Geral	14.294	14.294	15.200	6,3	6,3

Fonte: (http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/execucaoramentaria/despesa_orgao.asp) jan/05. Lei nº 13.942 de 2004 ("Lei do Orçamento 2005").

Antes de comentar os dados da Tabela V, é importante esclarecer que os números mais significativos são os que relacionam o orçamento atualizado de 2004 (coluna 2) e o orçamento aprovado para 2005 (coluna 3). Isso porque os valores atualizados foram os realmente designados para as secretarias.

O orçamento aprovado da Câmara Municipal em 2004, de R\$ 216 milhões (coluna 1), passou para R\$ 261 milhões em 2005 (coluna 3) – com aumento de 20,8% (coluna 4). A dotação aprovada para 2005 aumentou 16,5% (coluna 5), em relação ao atualizado de R\$ 224 milhões (coluna 2).

Em relação ao TCM (Tribunal de Contas do Município), a dotação de 2005 teve um aumento de 11,0% em relação ao aprovado para 2004, tendo aumentado, de R\$ 91 milhões, para R\$ 101 milhões. E o aprovado para 2005 aumentou 7,4% em relação ao atualizado de 2004 (R\$ 94 milhões).

Analisando os órgãos do poder Executivo, verifica-se que a secretaria que obteve o maior aumento de recursos, em termos percentuais, de 2004 para 2005, foi a de Serviços e Obras: um expressivo aumento de 70,6% (de R\$ 360 milhões, passou para R\$ 614 milhões), mas, o aprovado para 2005 diminuiu 7,7% em relação ao atualizado de 2004 (R\$ 614 milhões).

Em seguida, em ordem decrescente, está a Ouvidoria Geral do Município, com um aumento de 50%.

A Secretaria das Subprefeituras passou, de R\$ 101 milhões, para R\$ 128 milhões em 2005 (aumento de 26,7%) e diminuiu 3,8%, entre o atualizado de 2004 e o aprovado para 2005.

O item Encargos Gerais do Município passou do aprovado em 2004 (R\$ 3.703 bilhões), para R\$ 4.501 bilhões em 2005: 21,6% de aumento. O orçamento aprovado em 2005 ficou 14,5% maior que o atualizado de 2004 (R\$ 3.930 bilhões).

Outras secretarias que tiveram aumento de verbas em 2005 foram: a Secretaria de Negócios Jurídicos, com 20,8% de aumento; passou, de R\$ 72 milhões em 2004, para R\$ 87 milhões em 2005. Por sua vez o aprovado para 2005, diminuiu 2,2% em relação ao atualizado.

A Secretaria de Abastecimento teve aumentada em 12% a sua dotação aprovada, de 2004 para 2005: de R\$ 317 milhões, para R\$ 355 milhões. Na comparação entre o valor atualizado em 2004 e o aprovado em 2005, houve queda de 0,3%.

A Secretaria de Educação passou, do orçamento aprovado em 2004 (R\$ 687 milhões), para R\$ 767 milhões: 11,6% de acréscimo, em 2005. Em relação ao orçamento atualizado de 2004, houve aumento de 37,9%.

A Secretaria da Saúde passou, de R\$ 1.924 bilhões, para R\$ 2.125 bilhões (10,4% de aumento entre o orçamento aprovado para 2004 e o aprovado para 2005). Considerando-se a dotação atualizada em 2004 (R\$ 1.633 bilhão), o aumento foi de 30,1%.

No caso da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, houve um aumento de dotação aprovada, de R\$ 237 milhões para R\$ 257 milhões, entre 2004 e 2005 (8,4% a mais). A dotação aprovada em 2005 ficou 37,9% maior do que a atualizada.

Quanto às secretarias que perderam mais recursos, nessa comparação entre os orçamentos de 2005 e 2004, temos o quadro adiante.

A Secretaria de Assistência Social perdeu uma parcela acentuada de recursos: passou de R\$ 204 milhões em 2004, para R\$ 54 milhões em 2005 (73,5% a menos). Isso se deve ao fato de as creches terem passado da responsabilidade dessa Secretaria para a responsabilidade da Secretaria de Educação. Se compararmos o atualizado de 2004 e o aprovado para 2005, essa perda diminuiu para 65,4%.

A Secretaria de Planejamento Urbano perdeu 44,8% de suas verbas; passou, de R\$ 29 milhões, para R\$ 16 milhões. Ao examinarmos os valores do atualizado de 2004 e o aprovado para 2005, verifica-se que, em vez de perda, houve ganho de 33,3%.

A Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação (42,0% a menos na sua dotação inicial), passou, de R\$ 81 milhões, para R\$ 47 milhões. Comparando-se o aprovado para 2005 e o atualizado de 2004, vê-se que houve perda de 31,9%.

Os recursos para os fundos, na comparação entre o aprovado para 2004 e o aprovado para 2005, caíram quase 11,8%: passaram, de R\$ R\$ 780 milhões, para R\$ 688 milhões. Na comparação entre o orçamento atualizado de 2004 e o aprovado para 2005, as perdas são de 7,8%.

A Secretaria de Gestão Pública continua com R\$ 32 milhões, no orçamento aprovado para 2004 e no orçamento aprovado para 2005. Mas, na comparação entre o atualizado 2004 e o aprovado 2005, houve redução de 8,6%.

Finalmente, a Secretaria de Relações Internacionais não teve alteração, entre os recursos aprovados de 2004 e 2005 (permanecem em R\$ 3 milhões). Mas, quando comparados o orçamento atualizado de 2004 (R\$ 29 milhões) e o aprovado para 2005 (R\$ 3 milhões), a queda foi de 89,7%.

6 - A dívida pública do município de São Paulo

A dívida pública é classificada em *dívida pública consolidada* ou *fundada* (a dívida cujo prazo para amortização é superior a 12 meses) e em *dívida de curto prazo* (a dívida cujo prazo para amortização é inferior a 12 meses).

A dívida de curto prazo da cidade de São Paulo tem causado uma enorme polêmica. O novo prefeito José Serra tem afirmado que a administração passada deixou cerca de R\$ 1,8 bilhão de dívida baseada em empenhos não pagos até 31 de dezembro de 2004; e que não deixou dinheiro suficiente em caixa para saldá-los – o que contraria o art. 42 da “Lei de Responsabilidade Fiscal”. A ex-prefeita Marta Suplicy, por sua vez, afirma que deixou dinheiro suficiente, em caixa, para saldar os restos a pagar (que são empenhos feitos antes de 31 de dezembro e não pagos até aquela data). Portanto, não contrariou a “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

No meio dessa polêmica, o atual prefeito afirma que a ex-prefeita cancelou empenhos equivalentes a centenas de milhões de reais referentes a serviços e obras já concluídos. Por esse motivo, o valor dos empenhos deixados para serem saldados em 2005 seria contabilmente menor (no papel) do que os empenhos de fato existentes para serem pagos. Diante disso, o prefeito José Serra decidiu não pagar os empenhos cancelados, e estabeleceu um prazo de até 12 anos para pagá-los.

Nessa disputa, temos defendido que é preciso fazer uma auditoria nas contas públicas municipais, e por mais de uma empresa especializada, a ser acompanhada pelos Conselhos Regionais de Economia e Contabilidade, para que seja possível chegar a uma conclusão. O cidadão paulistano, que sustenta o poder público nesta cidade, tem todo o direito de saber o que aconteceu de fato.

A ex-prefeita Luiza Erundina enfrentou problema semelhante quando administrava a cidade. Isso porque os conselheiros do Tribunal de Contas do Município haviam considerado irregulares as suas contas da Prefeitura – o que levou à abertura de processo para cassação de seu mandato. A então prefeita

não se intimidou e contratou, dentre outros especialistas, Antoninho Marmo Trevisan e o ex-ministro Bresser Pereira para auditarem as contas da Prefeitura.

No final daquele embate, ficou provado que os erros cometidos na execução orçamentária eram totalmente secundários e não comprometiam em hipótese alguma a correção das contas públicas, não havendo, portanto, motivo algum para a cassação do mandato da prefeita Luiza Erundina; e o processo foi arquivado.

6.1 - Dívida Municipal Fundada ou Consolidada

Quanto à dívida municipal *fundada*, ela se encontra na casa dos R\$ 31,5 bilhões. O pagamento dessa dívida é hoje uma das maiores despesas que o município de São Paulo está obrigado a fazer.

TABELA VI

Evolução da Dívida Municipal

	Total (R\$ milhões)	% de aumento
Jânio Quadros – Dez. 1988	3.603	
Luiza Erundina – Dez. 1992	4.636	28,7
Paulo Maluf – Dez. 1996	10.215	120,3
Celso Pitta – Dez. 2000	22.522	120,5
Marta Suplicy – Dez. 2004	31.558	40,1

Fonte: Balanço municipal dos respectivos exercícios. Correção IPC-FIPE a preços dezembro/2004

Na Tabela VI, podemos verificar que a dívida municipal consolidada aumentou 28,7% durante o governo da prefeita Luiza Erundina – passou, de R\$ 3.603 bilhões, para R\$ 4.636 bilhões.

No governo Paulo Maluf, a dívida aumentou 120,3%: passou, de R\$ 4.636 bilhões, para R\$ 10.215 bilhões. Deve-se esclarecer

que parcela expressiva do aumento do endividamento durante esse governo foi irregular. Naquele período, a cidade já estava no limite de seu endividamento. A partir daquele ponto, qualquer aumento na dívida teria de obedecer o determinado pelas Resoluções Transitórias da Constituição Federal – o aumento do endividamento, além do limite, só é admitido para pagar precatórios judiciais (dívidas da Prefeitura, por exemplo, com desapropriações e pagamento de ações ganhas por funcionários públicos).

O ex-prefeito Paulo Maluf, contudo, aumentou a dívida sob a justificativa de que pagaria precatórios, mas não pagou parcela expressiva deles e usou para outras finalidades os recursos obtidos com o endividamento, portanto, irregular.

No governo Celso Pitta, a dívida aumentou cerca de 120,5%: passou, de R\$ 10.215 bilhões, para R\$ 22.522 bilhões. Nesse período, esse acréscimo ocorreu, basicamente, por causa do aumento da taxa de juros e da correção da própria dívida.

Finalmente, durante o governo Marta Suplicy, a dívida cresceu 40,1%: passou, de R\$ 22.522 bilhões, para R\$ 31.558 bilhões. Quase todo o acréscimo ocorreu em função da correção e da taxa de juros, com exceção dos empréstimos do BNDES para melhoria do sistema de transporte; e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para a recuperação do centro da cidade.

É necessário lembrar que a dívida municipal foi renegociada com o governo federal no final do governo Celso Pitta, para ser paga em 30 anos, portanto, quase a totalidade dela é com o governo em Brasília. A correção está baseada no IGP-DI da FGV e mais 6% de juros ao ano. Pelo fato de a Prefeitura não ter pagado 20% do principal da dívida em 2002, como estava definido em cláusula do acordo de renegociação, a taxa de juros

subiu para 9% ao ano. Na ocasião, esse percentual representava cerca de R\$ 3 bilhões e não foi pago por absoluta falta de recursos.

Segundo resolução Federal, o município pode comprometer, no máximo, 13% de suas receitas líquidas ao ano, para saldar parcelas das dívidas – o que em nosso entender, é um percentual muito elevado. Em 2004, foi pago R\$ 1,397 bilhão (valores liquidados); e, para 2005, está previsto R\$ 1,526 bilhão. Com R\$ 1,5 bilhão, é possível construir cerca de 1.500 escolas municipais de ensino básico.

Para agravar a situação do município de São Paulo, ele teria de ter pago, até maio de 2005, cerca de R\$ 7 bilhões, para adequar as finanças do Município à Resolução do Senado Federal nº 40/03, que estabelece prazo para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que estão acima dos limites de endividamento (estabelecidos pelo próprio Senado em 2001) se enquadrem às normas. Pelo cronograma desta resolução, até 2016 a dívida municipal pode chegar ao máximo de 120% das receitas líquidas. Pelo mesmo cronograma, a relação da dívida de São Paulo hoje, deveria ser de 178,4% em relação às Receitas Líquidas; e ela já chega a cerca de 240%.

Em nosso entender, esse pagamento também não ocorrerá, pelo mesmo motivo que a gestão anterior não pagou: por falta de recursos. A ex-prefeita Marta Suplicy fez gestões junto ao governo federal para adiar esse pagamento. O atual prefeito José Serra, além de tentar adiar esse montante, tem feito gestões para mudar o índice de correção, do IGP-DI, para a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), que seria mais adequada e mais justa para a correção da dívida. Também pleiteia aumentar o limite de endividamento, para mais do que 120% da receita corrente líquida.

A posição que temos defendido é a de que deve haver um amplo debate em nossa cidade pela renegociação dessa dívida. Nesse debate, deve-se discutir o aumento do prazo de pagamento (hoje, é de 30 anos) e, também, a diminuição do percentual de pagamento anual da Receita Líquida, passando-se, dos atuais 13%, para 7% dessa receita. Desta forma, a cidade poderá ter mais recursos ao seu dispor, para enfrentar os graves e inúmeros problemas que prejudicam a vida do cidadão paulistano.

Notas

¹ Economista, mestre em economia PUC/SP, professor nas Faculdades Oswaldo Cruz. Foi vereador e membro da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara municipal de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores; Subprefeito do Jabaquara; Coordenador do Fórum do Orçamento da Cidade de São Paulo (organizado pelo CORECON) membro do conselho Federal de Economia. É consultor do Pólis.

² IR (Imposto de Renda) é um imposto federal cobrado sobre o rendimento das pessoas físicas e das pessoas jurídicas (empresas). Entre as pessoas físicas, está isento quem ganha até R\$ 1.164,00 mensais; quem ganha de R\$ 1.164,01 até R\$ 2.326,00 paga 15%; de R\$ 2.326,01 em diante, 27,5%. Os obrigados a pagar este imposto podem fazer vários abatimentos (quem tem filhos menores ou estudando, gastos com saúde, etc.). Para as pessoas jurídicas (empresas), o imposto de renda será determinado com base no lucro real, presumido ou arbitrado; e a alíquota é de 15% (Fonte: www.brasil.gov.br – jan/05).

³ IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) é um imposto federal recolhido no local onde os produtos são produzidos e incorporado ao preço, sendo pago, portanto, pelos consumidores. Há diferentes alíquotas de IPI, para diferentes produtos. Por exemplo: para açúcar e peixe, a alíquota é de 5%; para ferramentas em geral a alíquota é de 8%; para fumo, 30% (Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br – jan/05).

⁴ Há alíquotas diferentes de ICMS dependendo da mercadoria: sobre arroz, feijão, ovos, a alíquota é de 7%; sobre carne bovina, suína, frango, a alíquota é de 12%; sobre material de construção, também é de 12%; livros, jornais estão isentos; produtos de exportação também estão isentos; energia elétrica, é de 25% (Fonte: www.saopaulo.sp.gov.br – jan/05).

