MENSAGEM Nº 03/2023

Salvador, 12 de maio de 2023.

À Sua Excelência o Senhor
Vereador **CARLOS DA SILVA MUNIZ**
Presidente da Câmara Municipal de Salvador
Nesta

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar à Vossa Excelência, no prazo regulamentar previsto no art. 163, § 6º, II, da Lei Orgânica do Município, para apreciação dessa egrégia Câmara Municipal, o Projeto de Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 - PLDO/2024, elaborado sob a égide dos ditames legais que regem a matéria, especialmente no que diz respeito às orientações constitucionais e da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco revolucionário na concepção da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com a LRF, a proposta de LDO foi reconfigurada, fortalecendo a função de planejamento, com a consolidação do Programa de Governo estabelecido no Plano Plurianual, a partir do qual é definida a amostra das ações priorizadas para execução no exercício vindouro, e, principalmente, com a introdução do ajuste de governabilidade na gestão fiscal, exigindo do gestor público a fixação de compromissos e metas, cujos resultados são rigorosamente monitorados.

A dimensão fiscal desta Peça vem retratada em 17 quadros que dão suporte analítico às metas de resultado primário e nominal, à dívida consolidada e líquida, às renúncias de receitas, à projeção atuarial do Regime Previdenciário, ao demonstrativo de riscos e providências, dentre outros itens. Saliente-se que, objetivando preservar o princípio da transparência e facilitar o entendimento dos números trabalhados, acompanha esses anexos um encarte descritivo da metodologia de elaboração com os respectivos comentários avaliativos.

Some-se a essas novidades a melhoria na estruturação do texto do Projeto de Lei, que consolida nas diretrizes e normas para elaboração da Proposta Orçamentária orientações amplas e abrangentes sobre a matéria, dispostas em sete capítulos e treze seções.

Ressalte-se que, com a exigência de metas e compromissos fiscais

MENSAGEM Nº 03/2023

integrando a LDO, tornou-se imperativo trazer para o momento deste Projeto de Lei um exercício antecipado do orçamento vindouro, haja vista que a apuração desses indicadores tem como balizas a receita e despesa. Assim, é certo afirmar que o PLDO consiste numa prévia orçamentária, concebido em bases de macros agregados que permitem definir e prospectar metas fiscais e suas respectivas avaliações.

Na observância da exigência legal, as receitas e despesas foram projetadas para o período 2024/2026, considerando que as metas de resultado primário e nominal assim como o montante da dívida são apurados para o mesmo período.

Nesta direção, a receita da LDO de 2024 foi projetada tomando como referência o desempenho de exercícios anteriores, o perfil e a natureza de arrecadação peculiar a cada uma delas e as diretrizes desenhadas para o cenário econômico do país, refletido em indicadores oficiais de PIB e IPCA.

Em que pese a proposta de LDO/2024 da União desenhar para o período 2023/2026 um cenário otimista, assumindo a expectativa de uma aceleração do crescimento econômico com um PIB em 2023 atingindo o patamar de 1,6% e 2,34% em 2024, conjugado com um processo de regressão inflacionária, com taxas inferiores ao termômetro de mercado, o quadro atual, com a mudança recente dos governos em âmbito federal e estadual, as indefinições das propostas que tramitam no Congresso Nacional, particularmente as que impactam na política fiscal e tributária, além da instabilidade econômica vivenciada em toda esfera federativa, sugere uma conduta prudente do município, não só na expectativa de receitas para o financiamento de seus gastos, como também na gestão contida e eficiente da despesa.

Considerando este cenário de incerteza é que se optou por trabalhar a receita e despesa no PLDO/2024 adotando os indicadores publicados pelo Banco Central em 24 de março último, registrando as seguintes projeções para o período: Ano 2023 – PIB/ Brasil (0,90%) e IPCA (5,93%); Ano 2024 – PIB/Brasil (1,40%) e IPCA (4,13%) – Ano 2025 – PIB/Brasil (1,71%) e IPCA (4,00%) e Ano 2026 PIB/Brasil (1,78%) e IPCA (4,00%).

Para o período 2024/2026 foram estimadas receitas num total de R$ 10,7 bilhões; R$ 10,6 bilhões e R$ 10,8 bilhões, respectivamente, ancoradas de forma expressiva nas receitas correntes, originárias dos impostos e taxas municipais (IPTU, ISS, Taxas de Fiscalização e outras), assim como das transferências constitucionais tais como FPM, ICMS, FUNDEB e SUS. No exercício de 2024 as receitas correntes totalizadas em R$ 9,3 bilhões participam com 87% do valor previsto. A receita intraorçamentária com R$ 399 milhões (4%) e as receitas de capital com R$ 999 milhões (9,3%). Nesta última, as operações de créditos e as transferências de convênios e contratos equivalem a 93% do valor previsto, ou seja, 927 milhões.

Nos anos subsequentes, nos quais as projeções das receitas estão amparadas apenas nos indicadores econômicos projetados para os respectivos exercícios, e as operações de créditos estão lançadas com base no cronograma de

desembolso residual, sem computar novas expectativas, as receitas correntes assumem uma representatividade ainda mais expressiva, 91% em 2025 e 94% em 2026. Saliente-se, contudo, que essas estimativas são traçadas à luz de uma realidade conjuntural distante, o que determina uma reavaliação sistemática a cada exercício, podendo até mesmo sofrer alteração no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2024, caso haja necessidade de alinhamento dos valores estimados, considerando mudanças ocorridas no cenário que balizou a elaboração desta proposta.

Por sua vez, as despesas trabalhadas sob a ótica contábil de Categoria Econômica, Corrente e Capital, foram estruturadas em grandes agregados: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Amortizações da Dívida e Reserva de Contingência.

Vale lembrar que, em que pese os valores projetados atentarem à preservação do equilíbrio da equação orçamentária, bem como a sustentação do compromisso com a eficiência fiscal, no emprego racional e correto do gasto público, pode-se observar, que ao longo dos últimos anos, com o elevado crescimento do nível de investimento municipal, as despesas de pessoal e custeio vem sendo impactadas com aumentos sucessivos no sentido de assegurar as condições necessárias à manutenção e funcionamento dos bens e serviços ofertados à população soteropolitana.

A projeção das despesas enquadradas como Pessoal e Encargos foi projetada tomando por base a folha do mês de março, incorporando a recomposição da inflação assumida para o período e com o devido alinhamento do impacto de novas admissões por concurso público e REDA. As outras Despesas Correntes tiveram como baliza o valor orçado em 2023, aplicando-se o percentual da recomposição inflacionária. Os itens Juros e Encargos da Dívida, Amortização e Inversões financeiras são valores obtidos com base, principalmente, nos compromissos decorrentes de Operações de Crédito e da atualização do saldo devedor da Dívida.

No que diz respeito ao item investimento é importante salientar que, como despesa discricionária, o valor projetado com recursos livres do Tesouro corresponde ao saldo residual da receita. É neste cenário de restrições de receita que o governo Municipal, para dar sustentação a um Programa de Trabalho desafiador e arrojado, focado no compromisso de transformar Salvador numa metrópole contemporânea, vem, ao longo desses últimos onze anos, investindo na bem sucedida estratégia de captação de recursos com Instituições Financeiras Nacionais e Internacionais, além da gestão em âmbito federal, que tem contribuído de forma significativa com recursos de contratos e convênios contemplando importantes investimentos na capital baiana.

As operações de crédito que integram a presente proposta totalizam, para 2024, R$ 834,2 milhões, sendo R$ 725,7 milhões vinculadas à bancos internacionais

MENSAGEM Nº 03/2023

e R$ 108,5 milhões com instituições financeiras nacionais. Dos contratos internacionais, destacam-se: os firmados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que participa com R$ 186,9 milhões, financiando ações voltadas ao Fortalecimento do Turismo, PRODETUR – SALVADOR e o Programa de Saneamento e Urbanização da Bacia do Mané Dendê no Subúrbio Ferroviário; Com o Banco Mundial – BIRD, no total de R$ 240,5 milhões, através do Programa Salvador Social, são destinados recursos para o fortalecimento de projetos nas áreas da Educação, Saúde e Assistência Social; já com o Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF, que participa com R$ 298,2 milhões, são financiados projetos de Requalificação Urbana de Salvador e a implementação de um Programa amplo de Inclusão Social e Territorial. Vale lembrar que à exceção deste último Programa, que se encontra em fase de negociação, os demais estão em processo de execução.

Os contratos internos são firmados com a Caixa Econômica Federal- CEF e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Com a Caixa, o foco das intervenções é a mobilidade urbana, com destaque às obras do BRT, finalizando, no próximo exercício, o trecho Parque da Cidade / Estação da Lapa, bem como obras de infraestrutura viária através do FINISA III. Já os financiamentos do BNDES, estão voltados ao fortalecimento institucional através dos Programas – Modernização da Administração Tributária – PMAT - e da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM III.

Some-se a esses esforços o leque de contratos e convênios celebrados com o Governo Federal, que vem reforçando o fôlego do Programa de Governo com repasses de recursos para serem investidos em vias públicas, equipamentos urbanos, esporte e lazer, praças, saúde, assistência social, dentre outras intervenções.

Comprometido com o equilíbrio fiscal da gestão, o PLDO/2024, apresenta em seus 17 anexos, as diretrizes traçadas para o exercício de 2024, e as projeções dos dois anos subsequentes.

Tomando como baliza a Receita e Despesa e orientado pelas normas estabelecidas na 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, foi apurado para o próximo exercício um resultado primário deficitário em R$ 863,5 milhões, com reduções significativas nos exercícios 2025 e 2026. Este resultado é creditado principalmente ao impacto das operações de crédito, estimadas com base nos contratos vigentes e/ou negociados, consignando apenas os desembolsos residuais. Como no cálculo do Resultado Primário as operações de crédito são deduzidas da receita e computadas como investimento na despesa, na medida em que se reduz os valores, essa descompensação produz um efeito de melhoria significativa no Resultado Primário.

Ainda para essa meta fiscal, cujo propósito é avaliar a capacidade de solvência da dívida pública, com a garantia de se dispor de recursos suficientes para bancar pelo menos os encargos, não sacrificando a continuidade dos investimentos, vale lembrar que, vigilante a esse aspecto, a gestão municipal busca no processo da

execução do orçamento, através de um esforço maior na arrecadação e o controle na despesa pública, assegurar o atingimento de uma meta favorável de Resultado Primário. Essa afirmativa pode ser constatada se observarmos, por exemplo, no Quadro do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior, 2022, que a meta de Resultado Primário foi estabelecida como deficitária em R$ 589,6 milhões e, entretanto, conclui o exercício superavitária em R$ 86,2 milhões. De igual modo, em 2021, quando se estimou uma meta de Resultado Primário negativa em R$ 394,4 milhões, ao final do exercício, foi apurado um resultado positivo em R$ 286,9 milhões.

Quanto ao Resultado Nominal, a orientação para apuração deste indicador fiscal que até então era pelo método "Acima da Linha", ou seja, agregando ao Resultado Primário a variação obtida entre a diferença dos juros ativos e passivos, a partir de 2024, por orientação da STN, o critério será o denominado "Abaixo da Linha" onde o Resultado Nominal é apurado mediante a variação do estoque da dívida líquida entre o exercício futuro e o atual. O Resultado Nominal tem como objetivo avaliar a saúde financeira do governo, na medida em que com o termômetro do crescimento ou redução da dívida pode-se avaliar a necessidade de financiamento do setor público para viabilizar seus compromissos.

Observa-se que no período 2024/2026 o estoque apurado da dívida atinge os montantes respectivos em milhares de R$ 634,8; R$284,2 e R$ 245,5. A redução progressiva evidencia, conforme já mencionado no comentário da receita, no presente momento, a expectativa contida de novas operações de crédito, impactando as projeções futuras.

É importante salientar que o foco de responsabilidade que norteia a nossa gestão impõe, dentre outros aspectos, um acompanhamento rigoroso dos limites legais estabelecidos para a Dívida nas Resoluções 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal. É assim que podemos constatar que a capacidade de pagamento do município de Salvador, avaliada na relação entre juros/encargos e amortização com a receita corrente líquida, encontra-se com uma margem de conforto considerável, haja vista que para um percentual máximo estabelecido de 11%, apura-se atingir nos anos 2024/2025/2026, 3%; 4% e 4%, respectivamente.

Por sua vez, o quadro de Estimativa e Compensação de Renúncia da Receita, dentre outras informações da baliza avaliativa desta Peça, evidencia, com o incentivo da renúncia fiscal, o esforço do governo em apoiar diversos setores que despontam como vetores econômicos e necessitam de sustentação ou que administram problemas, com impacto econômico social, onde é imprescindível a intervenção do governo no restabelecimento da sua normalidade. Assim é que, deduzida do montante de receita para o período, 2024/2026, foram estimados benefícios de renúncia em milhões de reais da ordem de R$ 51,6; R$ 53,6 e R$ 55,8, respectivamente, dispondo, nas notas explicativas que integram o quadro, os critérios adotados bem como a legitimidade para sua concessão.

MENSAGEM Nº 03/2023

Para cobertura dos riscos fiscais e passivos contingentes, o PLDO/2024 disponibiliza R$20 milhões por ano. Contudo, o demonstrativo que integra esta proposta prevê a possibilidade de risco em torno de R$ 4,7 milhões, podendo ser, inclusive, minimizados e/ou equacionados frente às providências tempestivas a serem sugeridas para adoção.

Ainda na ótica fiscal vale lembrar que, com vista ao equacionamento do déficit atuarial, a previdência municipal foi reformulada através da Lei Complementar Nº 084 de 22 de dezembro de 2022, implantando a segregação da massa de segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Salvador - RPPS, com a constituição de dois Fundos: o Previdenciário e o Financeiro. Com esta alteração, em vigor a partir do presente exercício, o anexo de Projeção Atuarial do RPPS foi ajustado contemplando informações para os dois Fundos.

Na perspectiva do Planejamento, alinhado com o Plano Estratégico e o Plano Plurianual 2022-2025, o anexo I prioriza, em 13 Programas de Governo, 130 Ações para serem executadas em 2024. Este destaque, além de não excluir a ampliação do leque das intervenções contempladas na Lei Orçamentária do ano vindouro, poderá ter as prioridades ampliadas no curso da execução do orçamento, haja vista a peculiaridade do caráter dinâmico da função planejamento, com atualizações permanentes em processo, sem perder de vista a identidade e os compromissos assumidos no Programa de Trabalho traçado para o Governo.

Nesta direção, evidencia-se como destaque, as ações focadas nas áreas sociais e de direitos humanos, amparadas nas funções saúde, educação, assistência social e cidadania, na qualidade de vida do cidadão soteropolitano através das intervenções voltadas à melhoria da mobilidade e infraestrutura urbana, do saneamento, das condições de habitação, da geração de emprego e renda, na área da cultura e turismo, esporte e lazer, na manutenção dos espaços públicos, assim como na modernização tecnológica e da gestão municipal, buscando na eficiência fiscal a sustentabilidade de um governo de excelência.

Por fim, Senhor Presidente, com a convicção de que foram disponibilizadas as informações necessárias e imprescindíveis à apreciação do presente Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024, aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência e seus ilustres Pares as homenagens da minha consideração e expressar, mais uma vez, o meu reconhecimento pela colaboração que a administração tem recebido dessa veneranda Câmara, renovando a confiança de continuarmos trabalhando em harmonia no esforço de consolidação do projeto de modernização e desenvolvimento da Cidade do Salvador.

Atenciosamente,

BRUNO SOARES REIS
Prefeito