PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR – BAHIA

MENSAGEM Nº 01/2025

Salvador, 15 de maio de 2025.

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 Colenda Corte Legislativa, o Projeto de Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 – PLDO/2026, 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.

Dispor sobre diretrizes orçamentárias, à luz da Lei Complementar 101/2000, inclui o compromisso da gestão, não só em fortalecer a função planejamento, mas, viabilizá-la num contexto de equilíbrio fiscal. Assim é que, o projeto de LDO, ora apresentado, além de estabelecer e normatizar as orientações para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual – LOA, consolidadas em sete capítulos e treze seções, traz como âncora, os compromissos fixados para a sustentabilidade da política fiscal, cujos resultados são rigorosamente monitorados e avaliados em audiências públicas quadrimestrais ao longo do exercício competente.

Já o destaque das metas prioritárias, que constitui o Anexo I deste documento, será excepcionalmente encaminhado com o Projeto de Lei Orçamentária 2026, conforme prevê o Art. 2º deste Projeto de Lei, haja vista que integram a proposta do Plano Plurianual, 2026-2029, em processo inicial de construção, para ser encaminhado ao Legislativo Municipal até 31 de agosto vindouro.

Por sua vez, os compromissos fiscais que integram esta Peça, estão retratados em **17 quadros** que dão suporte analítico às metas de resultado primário e nominal, ao montante da dívida consolidada e consolidada 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 essas informações, um encarte descritivo da metodologia de elaboração com os respectivos comentários avaliativos.

A construção deste Projeto, no que diz respeito à maioria dos indicadores fiscais, traz como exigência um parâmetro avaliativo de desempenho de exercícios anteriores e o esboço da prospecção de exercícios futuros. Nesta direção, as balizas de

receita e despesas já simulam uma prévia orçamentária de três exercícios vindouros, assim como a expectativa dos indicadores fiscais sustentados nessas matrizes, tais como resultado primário, nominal e a apuração do montante da dívida.

Para trabalhar as receitas e despesas da PLDO de 2026 a referência foi a receita da LOA de 2025, revisada, considerando o perfil peculiar de sensibilização de cada um dos itens que integra a arrecadação do Município. Assim, destacam-se na projeção dos recursos estimados a aplicação de métodos estatísticos com tabulação do desempenho histórico, o caráter de sazonalidade das receitas, as alterações na legislação pertinente e a atualização corretiva pautada na aplicação de índices macroeconômicos oficiais, a exemplo do PIB; IPCA e Taxa SELIC, levantados na data base de 07 de março p.p, sem perder de vista contudo, o acompanhamento do desempenho, tendências e alterações dessas variáveis que justifiquem a necessidade de revisões nas estimativas estabelecidas.

Vale lembrar que, embora o PLDO da União venha sendo uma baliza referencial para o Município, os cenários prospectados de crescimento e desenvolvimento econômico do país são desenhados refletindo uma dose de cautela superior ao que vem sendo veiculado no mercado e nas agências oficiais, cuja perspectiva para o futuro mediato é de crescimento moderado, repousado num cenário de incerteza, que ora vivenciamos com os eventos climáticos que afetam a produção interna, os conflitos geopolíticos internacionais, o impacto da recente reforma tributária, destaque para o aumento da faixa de isenção do imposto de renda das pessoas físicas, a desoneração inflacionária e oscilação da taxa SELIC dentre outros aspectos.

É na observância deste quadro e considerando que as principais receitas municipais respondem de forma direta às oscilações dessas variáveis, que a opção do Município, tem sido por adotar uma postura prudente e mais conservadora, na perspectiva de proceder os ajustes nas receitas e despesas à luz do desempenho, estabelecendo assim, uma conduta de maior sustentabilidade fiscal.

Nesta direção, adotou-se como parâmetro de alinhamento e projeção de receitas e despesas no PLDO/2026 os indicadores publicados pelo Banco Central em 07 de março último, registrando as seguintes projeções: Ano 2025 – PIB/ Brasil (2,01%); IPCA (5,68%) e SELIC (15,00%); Ano 2026 – PIB/Brasil (1,70%); IPCA (4,4%) e SELIC (12,50%) – Ano 2027 – PIB/Brasil (2,00%); IPCA (4,0%) e SELIC (10,50%) e Ano 2028 PIB/Brasil (2,00%); IPCA (3,75%) e SELIC (10,00%).

Para o período 2026/2028 foram estimadas receitas num total aproximado de R$ 13,1 bilhões; R$ 13,0 bilhões, R$ 13,3 bilhões respectivamente, ancoradas de forma expressiva nas receitas correntes, originárias dos impostos e taxas municipais (IPTU, ISS, Taxas de Fiscalização e outras), contribuições e receitas patrimoniais, assim como das transferências constitucionais tais como FPM, ICMS, FUNDEB e SUS. No exercício de 2026 as receitas correntes totalizadas em R$ 11,3 bilhões, participam com 86,6% do valor previsto. A receita intraorçamentária com R$ 476 milhões (3,6%) e as receitas de capital com R$ 1,3 bilhão (9,7%). Nesta última, as operações de créditos e as transferências de convênios e contratos equivalem a 93,0% do valor previsto ou sejam R$ 1,2 bilhão.

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 lançadas com base, apenas, no cronograma de desembolso residual dos contratos em curso e acrescidas dos valores de entradas referentes a contratos em processo de negociação, as receitas correntes assumem uma representatividade ainda maior de 90% nos dois anos seguintes.

Saliente-se que, sendo essas estimativas traçadas à luz de uma realidade conjuntural ainda mais distante, é esperado que se proceda reavaliações a cada exercício. Tal procedimento prevalece, inclusive, até mesmo no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2026, caso haja necessidade de alinhamento dos valores estimados, considerando mudanças ocorridas no cenário balizador para a elaboração desta proposta.

As despesas por sua vez, foram trabalhadas sob a ótica contábil de Categoria Econômica, Corrente e Capital, sendo 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, 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.

As despesas enquadradas como Pessoal e Encargos foram projetadas tomando por base a folha do mês de março do presente exercício, incorporando a recomposição da inflação assumida para o período 2026/2028, e incorporando os impactos até então conhecidos, das novas admissões por concurso público e REDA. Por sua vez, as outras Despesas Correntes tiveram como baliza o valor orçado em 2025, aplicando-se o percentual da recomposição inflacionária. Já os itens Juros e Encargos da Dívida, Amortização e Inversões financeiras são valores levantados com base, principalmente, nos compromissos decorrentes de Operações de Crédito e da atualização do saldo devedor da dívida.

Quanto 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 dos anos, investindo na bem sucedida estratégia de captação de recursos com Instituições Financeiras Nacionais e Internacionais, além da gestão em alavancar recursos com o governo federal, iniciativa esta que tem contribuído de forma significativa com o Programa de Investimento na capital baiana.

As operações de crédito que integram a presente proposta totalizam, para 2026, R$ 880,6 milhões, sendo R$ 672,2 milhões vinculadas à bancos internacionais e R$ 208,4 milhões com instituições financeiras nacionais. Dos contratos internacionais destacam-se os firmados: com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que participa com R$ 118,4 milhões, financiando ações voltadas ao Fortalecimento da Cultura

e do Turismo Afro – Salvador Capital Afro e ações remanescentes do Programa de Saneamento e Urbanização da Bacia do Mané Dendê no Subúrbio Ferroviário; com o Banco Mundial – BIRD, no total de R$ 327,5 milhões, através do Programa Salvador Social III e Salvador Elétrica, por meio dos quais são destinados recursos para o fortalecimento de projetos nas áreas da Educação, Saúde e Assistência Social e da mobilidade urbana com aquisição de ônibus elétricos e, por fim, com o Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF, que participa com R$ 226,3 milhões, com projetos de Requalificação Urbana de Salvador e a implementação de um Programa amplo de Inclusão Social e Territorial.

Por sua vez, os contratos internos que somam o valor de R$ 228,4 milhões, firmados com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para financiar ações voltadas ao fortalecimento institucional através dos Programas de Modernização da Administração Tributária – PMAT - e da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM III, bem como a melhoria da mobilidade com a renovação da frota de ônibus convencionais.

É importante destacar que na grade de financiamentos propostos para 2026, os Projetos Salvador Social III; Salvador Elétrica; Ônibus Convencionais e Salvador Capital Afro encontram-se em curso de tramitação para viabilizar a contratação.

Adicione-se a esses esforços o leque de contratos e convênios celebrados com o Governo Federal, sendo muitos deles originários de Emendas Impositivas, que totalizam para o exercício vindouro R$ 297,6 milhões, ampliando o fôlego do Programa de Governo com recursos canalizados para investimentos em vias públicas, equipamentos urbanos, esporte e lazer, praças, saúde, assistência social, dentre outras intervenções.

Com base nas receitas e despesas levantadas para o período, o PLDO/2026, em seus 17 anexos, estabelece as diretrizes traçadas para o exercício de 2026, e as projeções dos dois anos subsequentes, além do já referenciado anexo de Notas Explicativas.

Vale salientar que não obstante a baliza avaliativa da gestão orçamentária e fiscal estarem ancoradas na receita e despesa, a apuração do equilíbrio das métricas fiscais é trabalhada de forma diferenciada do equilíbrio orçamentário. Assim é que a equação equilibrada do orçamento visa mensurar, na razão do valor global da receita e despesa do exercício, se os recursos arrecadados no ano cobrem as despesas para ele fixadas. Já, a proposta da equação do equilíbrio fiscal é trabalhada com foco na capacidade do governo de assumir e quitar suas obrigações integral e tempestivamente.

Nesta direção, a apuração do Resultado Primário e Nominal considera premissas de avaliação distintas do equilíbrio orçamentário, haja vista que o recorte da receita e despesa alcança apenas os itens de agregados fiscais, expurgando os valores específicos do Fundo de Previdência, para não influenciar na apuração da meta, e incluindo elementos de exercícios anteriores que impactam nos resultados tais como: superávit financeiro e restos a pagar. Some-se a esse conjunto de variáveis a avalição da posição do estoque da dívida, contextualizada no cenário de obrigações e disponibilidades do Município.

Com base nessas premissas e nas orientações e normas estabelecidas na 14ª

edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, foi apurado para o próximo exercício um resultado primário deficitário em R$ 1,6 bi, com reduções significativas nos exercícios 2027 e 2028, ou seja (R$ 759,2 mi) e (R$ 573,5 mi). Este resultado é creditado, principalmente, aos impactos decrescentes na despesa das operações de crédito e nas expectativas de previsão de superávit e restos a pagar.

Vale lembrar que 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, este desequilíbrio produz um efeito de melhoria significativa no Resultado Primário efetivamente apurado ao final de cada exercício. De igual modo, a redução da escala estimada para Restos a Pagar inscritos e para utilização de superávit no financiamento de despesas primárias influenciam positivamente no Resultado Primário.

Outro aspecto a ser considerado no tocante às estimativas do Resultado Primário é que a vigilância permanente pela sustentabilidade fiscal tem requerido da gestão uma postura austera no processo da execução do orçamento, envidando esforços para ampliação da arrecadação do Município, assim como no controle da despesa pública, o que vem assegurando, na conclusão de cada exercício, a apuração de um Resultado Primário , atingindo índices favoráveis, superando, positivamente, as expectativas projetadas. Essa afirmativa pode ser constatada se observarmos, por exemplo, o Quadro de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior, onde foi fixada uma meta deficitária em R$ 2,2 bi, e com o esforço emitido esse déficit foi reduzido à casa de R$ 1,7 bi. Já em 2023, em que a meta foi estabelecida com déficit da ordem de R$ 642,6 mi, concluiu-se o exercício com resultado superavitário em R$ 573,1 mi.

Por sua vez, o Resultado Nominal, que avalia também a saúde financeira do Município e sinaliza a necessidade de financiamento do setor público cumprir seus compromissos, até 2023 era apurado pelo método “acima da linha” sob uma perspectiva de caixa, agregando ao Resultado Primário a variação obtida entre a diferença dos juros ativos e passivos. Considerando que essa metodologia não captura a variação da Dívida Consolidada Líquida, decorrente das obrigações em atraso incluídas na Dívida Consolidada, a partir de 2024, por orientação da STN, o resultado nominal vem sendo apurado utilizando a metodologia “abaixo da linha”, que calcula a variação do estoque da Dívida Consolidada Líquida, tomando por base o exercício futuro e o atual.

No período analisado 2026/2028 resultado nominal atinge montantes respectivos de (R$ 1,1 Bi); (R$ 412,3 Mi) e (R$ 457,4 Mi). Saliente-se que o quadro de redução progressiva neste indicador é compatível com a prudência da gestão, no que concerne às expectativas de captação de recursos, projetando apenas os registros do cenário atual, o que por certo será objeto de atualizações futuras.

Vale lembrar que o comprometimento com a sustentabilidade fiscal, que norteia a nossa gestão, traz à baila diretrizes e procedimentos de controles rigorosos dos índices fiscais legalmente estabelecidos. Assim é que a dívida pública do Município vem sendo monitorada na observância dos limites estabelecidos nas Resoluções 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal, preservando uma margem de conforto significativo, haja vista os índices atingidos quer seja; na avaliação da capacidade de endividamento, quer seja; na avaliação da capacidade de pagamento; tomando como baliza os limites estabelecidos nas Resoluções acima referenciadas.

MENSAGEM Nº 01/2025

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, nos quais é imprescindível a intervenção do governo no restabelecimento da sua normalidade. Assim é que, deduzida do montante de receita para o período, 2026/2028, foram estimados benefícios de renúncia em milhões de reais da ordem de R$ 119,5; R$ 123,7 e R$ 128,3, respectivamente, dispondo, nas notas explicativas que integram o quadro, os critérios adotados bem como a legitimidade para sua concessão.

Para cobertura dos riscos fiscais e passivos contingentes, o PLDO/2026 prevê uma reserva de contingência, para uso específico da ordem de R$ 20 milhões/ano. Contudo, o demonstrativo que integra esta proposta identifica uma estimativa de risco em torno de R$ 4,8 milhões, podendo ser, inclusive, minimizados e/ou equacionados frente às providências tempestivas a serem sugeridas para adoção.

Por fim, Senhor Presidente, ao encaminhar o presente Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, explicitando os elementos indispensáveis à apreciação dessa Peça, sirvo-me do ensejo para renovar a Vossa Excelência e seus ilustres Pares, o meu reconhecimento pela colaboração que a administração tem recebido dessa egrégia Câmara, no avanço do processo de transformação da Cidade do Salvador.

Atenciosamente,

BRUNO SOARES REIS
Prefeito