

**EXCLUSIVAMENTE PARA
USO OFICIAL**

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanças Públicas



BRASIL – ESTADO DE SÃO PAULO

TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES E DAS CONTAS PÚBLICAS

**Adrienne Cheasty, Mário Pessoa, Justin Tyson, Helio Tollini,
e Gerardo Reyes-Tagle**

24 de Novembro de 2008

O conteúdo do presente relatório, elaborado em atendimento a uma solicitação de assistência técnica apresentada pelas autoridades de um país membro, reflete sugestões e recomendações formuladas pelo corpo técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI). Mediante autorização prévia por escrito das autoridades do país, este relatório poderá ser divulgado, de forma integral, parcial ou resumida, aos Administradores do FMI e aos funcionários de seus respectivos gabinetes, bem como a prestadores de assistência técnica e doadores alheios ao FMI. Só poderá ser divulgado, de forma integral, parcial ou resumida, a terceiros alheios ao FMI que não sejam prestadores de assistência técnica ou doadores mediante autorização prévia por escrito das autoridades do país e do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

Índice	Página
Siglas e Abreviaturas	6
I. Introdução.....	7
II. Sumário Executivo	8
A. Funções e Responsabilidades do Governo.....	8
B. Transparência do Processo Orçamentário	12
C. Acesso Público às Informações.....	15
D. Garantias de Integridade	17
III. Avaliação da Transparência Fiscal—São Paulo	19
A. Clareza na Definição das Funções e Responsabilidades.....	19
Definição das Atividades do Governo	19
Relações do GESP com as empresas públicas não financeiras	19
Relações do GESP com as empresas públicas do setor público financeiro.....	24
Relações do GESP com o setor privado	24
Relações entre os três poderes no tocante a gestão das finanças públicas.....	25
Relações entre os diferentes níveis de governo	25
Administração Tributária.....	29
Regras de contratação	31
Marco legal para gerenciamento dos passivos e ativos públicos.....	32
B. Transparência do Processo Orçamentário	33
Clareza e uniformidade na elaboração e apresentação do orçamento	33
Contabilidade e relatórios sobre a execução orçamentária	37
C. Acesso Público à Informação.....	42
Compromisso com a publicação oportuna dos dados fiscais.....	42
Cobertura e qualidade da documentação orçamentária	42
A cobertura e a qualidade dos documentos orçamentários.....	43
Disponibilidade de dados fiscais de exercícios anteriores e futuros.....	43
Tratamento dos riscos fiscais.....	45
Publicação de dados sobre dívida e outros passivos e ativos financeiros.....	46
Análise das finanças públicas no longo prazo	47
Classificação orçamentária	47
Resultado do governo geral	48
D. Garantias de Integridade	49
Integridade dos processos orçamentários e contábeis.....	49
Realização de conciliação das contas	51
Supervisão interna.....	52
Supervisão externa independente.....	57

Tabelas

Tabela 1. Resultado das empresas públicas	21
Tabela 2. Participação acionária do GESP nas empresas públicas.....	23
Tabela 3. Execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo	50
Tabela 4. Compras por Modalidade de Licitação	55
Tabela 5: Resumo das Recomendações	60

Quadros

Quadro 1. Estrutura do Governo do Estado de São Paulo	20
Quadro 2. Guerra Fiscal.....	27
Quadro 3. Transparência da administração tributária no Estado de São Paulo	30
Quadro 4. O Processo de Preparação do Orçamento	34
Quadro 5. Relatório fiscal no Estado de São Paulo	44
Quadro 6. Riscos Fiscais no Estado de São Paulo	45

Anexos

Anexo 1: Indicadores e Metodologia de Auto-Avaliação	65
Anexo 2. Sumário das Avaliações ROSC e PEFA	68

PREFÁCIO

Uma missão do Departamento de Finanças Públicas (FAD) do Fundo Monetário Internacional (FMI)¹ visitou São Paulo no período de 18 de junho a 2 de julho de 2008. A missão atendeu a convite da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) do Governo do Estado de São Paulo (GESP) para realizar avaliação sobre o grau de transparência das atuais práticas de gestão fiscal e fazer recomendações no sentido de aproximar-se das boas práticas internacionais. Cumpre esclarecer que tal convite foi respaldado pelo governo federal.

A missão contou com excelente apoio das autoridades do GESP. Na SEFAZ, foram mantidas reuniões com o Secretário da Fazenda Mauro Ricardo Costa, com a Coordenadora da Administração Financeira Emilia Ticami, com o Coordenador-Adjunto de Administração Tributária Osvaldo de Carvalho, com o Diretor do Departamento de Controle e Avaliação Nelson Galdino de Carvalho, com a Coordenadora de Entidades Descentralizadas e Contratações Eletrônicas Maria de Fátima Alves Ferreira, e com os Assessores de Gabinete Roberto Yamazaki e Tzung Shei, além dos integrantes das equipes dos coordenadorias citadas acima. Na SEP, a missão se encontrou com o Coordenador de Planejamento e Avaliação Pedro Benvenuto, em conjunto com a Sra. Regina Bereta, e com o Coordenador de Orçamento Carlos Renato Barnabé. Na Secretaria de Gestão Pública a missão encontrou-se com o Secretário-Adjunto Marcos Monteiro e com a Coordenadora da Unidade Central de Recursos Humanos Ivani Maria Bassoti, e com os senhores Mário Bandeira e Horácio Ferragino. Na Secretaria de Saúde, a missão encontrou-se com a Diretora do Departamento de Planejamento Sílvia Oliveira e com a Diretora de Assistência Social Eliana Radesca. A missão encontrou-se ainda com o Diretor-Presidente da Nossa Caixa Milton Luiz de Melo Santos, com o Diretor de Produtos Jorge Luiz Ávila da Silva e com o Diretor da Companhia Paulista de Parcerias Tomás de Paula. Na Assembléia Legislativa a missão reuniu-se com a Comissão de Finanças e Orçamento, presidida pelo Dep. Bruno Covas. No Tribunal de Contas do Estado, a missão encontrou-se com o Diretor-Substituto da Diretoria das Contas do Governador Abílio Silva, além dos demais integrantes da diretoria de fiscalização. A missão reuniu-se também com o diretor da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas Yoshiaki Nakano e o economista Andrea Calabi, e com o Diretor do Departamento Econômico da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo Paulo Francini.

A missão gostaria de registrar um agradecimento especial a seu contraparte, Rafael Barroso, Assessor Técnico de Gabinete da SEFAZ, pelo impecável planejamento e acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos da missão, inclusive quanto a questões de logística.

¹ A missão foi formada por Adrienne Cheasty (chefe da missão), Mário Pessoa e Justin Tyson (funcionários do FAD), Helio Tollini (do painel de especialistas do FAD) e Gerardo Reyes-Tagle (do BID). Teresa Ter-Minassian (directora do FAD) juntou-se à missão no seu encerramento. A missão contou ainda em seu início e no encerramento com a participação de Paulo Medas, Representante Residente do FMI no Brasil.

SIGLAS E ABREVIATURAS

BGE	Balanço Geral do Estado
BEC	Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEDC	Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CODASP	Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
CODEC	Conselho de Defesa dos Capitais do Estado
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
COSESP	Companhia de Seguros do Estado de São Paulo
CPOS	Companhia Paulista de Obras e Serviços
CPP	Companhia Paulista de Parcerias
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CUT	Conta Única do Tesouro
DCA	Departamento de Controle e Avaliação
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S.A.
DOE	Diário Oficial do Estado
EMAE	Empresa Metropolitana de Águas e Energia
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FAD	Departamento de Assuntos Fiscais
GESP	Governo do Estado de São Paulo
GFS	Government Finance Statistics
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMESP	Imprensa Oficial do Estado
INTOSAI	Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre a Transmissão, Causas Mortis e Doações
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEFP	Manual de Estatística das Finanças Públicas
METRO	Companhia do Metropolitano de São Paulo
MGMP	Marco de Gasto de Médio Prazo
NIC-SP	Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
OS	Organização Social
PAF	Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal
PEDD	Padrão Especial para Divulgação de Dados
PEFA	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PRODESP	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
ROSC	Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEP	Secretaria de Economia e Planejamento
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira
TCE	Tribunal de Contas do Estado

I. INTRODUÇÃO

Um dos objetivos do Planejamento Estratégico da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ) é garantir a transparência de suas ações e das contas públicas do Estado. Desse modo, a SEFAZ solicitou que o FMI avaliasse as práticas correntes de gestão fiscal e sugerisse eventuais aperfeiçoamentos tendo em vista as boas práticas internacionais.

O código do FMI de boas práticas de transparência fiscal (ROSC) foi desenvolvido com foco nos governos nacionais, mas pode ser usado também—após algumas adaptações—para avaliar sistemas subnacionais de gestão das finanças públicas desenvolvidos e sofisticados como os existentes em São Paulo (com mais de 40 milhões de habitantes e PIB de cerca de USD 500 bilhões, é maior que a maioria dos países no mundo).

O código do FMI avalia quatro aspectos chaves da transparência fiscal: (i) clareza das responsabilidades do governo; (ii) abertura do processo orçamentário; (iii) disponibilidade pública de informações; e (iv) garantia de integridade das informações fiscais. Estes critérios estão alinhados com as duas ações estratégicas que norteiam os objetivos estratégicos da SEFAZ, a saber: assegurar meios de comunicação institucional que garantam a transparência das ações e das contas públicas e ampliar o programa de cidadania fiscal.

O código foi usado para identificar os principais temas da transparência fiscal relevantes para São Paulo. O relatório contém um sumário das constatações e também recomendações dirigidas para aqueles assuntos que estão sob o domínio do Estado de São Paulo (levando em consideração que certos assuntos seriam melhor tratados na esfera federal). Embora essa avaliação não seja parte da iniciativa ROSC voltada para avaliar os países membros, segue o modelo do ROSC de forma bastante semelhante. O objetivo é possibilitar que São Paulo use essa metodologia, em conjunto com este relatório e o manual de transparência fiscal, para realizar auto-avaliações daqui para frente e, desse modo, atender o pedido da Secretaria de estabelecer um método objetivo de medição do progresso do Estado com relação aos objetivos da transparência fiscal.² No anexo apresentam-se indicadores para medir a transparência baseado em um critério desenvolvido pelos técnicos do FMI³ como parte de uma pesquisa, bem como por meio da aplicação de correspondentes critérios usados na metodologia PEFA.⁴ Assim, esse método de avaliação da transparência fiscal usando o relatório ROSC como base de informação não é uma metodologia oficial do FMI.

² Os relatórios ROSC—Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos—de transparência fiscal já foram realizados em mais de 150 países. Os relatórios estão disponíveis na página do FMI na internet www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp. O modelo é baseado em um questionário padrão cujas respostas fornecem uma visão abrangente das características da transparência do país que está sendo avaliado.

³ Ver estudo “Fiscal Transparency and Economic Outcomes” de Farhan Hameed, IMF WP/05/225.

⁴ A avaliação usando a metodologia PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) é um esforço conjunto de organismos internacionais, incluindo o FMI e o Banco Mundial, com o objetivo de avaliar as práticas de gestão das finanças públicas—o PEFA tem um escopo mais abrangente que o do ROSC. Considerando a solicitação da Secretaria e para garantir a comparação com a avaliação pelo ROSC, somente aqueles indicadores do PEFA com correlação com os do ROSC foram utilizados.

II. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Governo do Estado de São Paulo (GESP) tem muitos elementos de transparência fiscal bem desenvolvidos. A legislação governamental é explícita e abrangente. A lei de responsabilidade fiscal tem sido um importante elemento de aperfeiçoamento da gestão fiscal inclusive no que se refere à preparação e publicação de um grande número de relatórios fiscais. O **processo orçamentário** é bem definido e abrangente, e as etapas são plenamente respeitadas pelo executivo. As páginas do GESP na internet fornecem um rico conjunto de **informações públicas** tanto com relação ao pagamento de tributos quanto com relação aos processos de licitações públicas, compras eletrônicas e balanços anuais. O foco das autoridades na melhoria dos sistemas de controle que assegure a **integridade da informação** é adequada e bem-vinda. O sistema integrado de administração financeira (SIAFEM) é abrangente e permite rastrear as despesas realizadas e gerar informações financeiras tempestivas e confiáveis. As informações sobre a dívida são abrangentes. Os balanços anuais são auditados e publicados pelo Tribunal de Contas do Estado de forma tempestiva. Além disso, a Secretaria da Fazenda está implementando ações de melhoria da transparência como parte de seu planejamento estratégico.

Mesmo considerando o relativamente alto nível de transparência existente, há, naturalmente, áreas em que a gestão das finanças públicas pode ser aperfeiçoada. Primeiramente, algumas inter-relações governamentais poderiam ser aclaradas. Em segundo lugar, particularmente nesses tempos de prosperidade, o Estado poderia se beneficiar do desenvolvimento de um enfoque orçamentário de médio prazo. De forma mais geral, a complexidade do sistema fiscal é um desafio para a transparência: a multiplicidade de leis, as complexas relações com outros estados, municípios, terceiro setor, empresas públicas e setor privado, e a rigidez orçamentária, tornam difícil a compreensão dos processos governamentais. Estes se beneficiariam não somente quanto ao aumento da sua clareza junto ao público, mas também em alguns casos com relação à simplificação do sistema. Além disso, os amplos mecanismos de controle existentes não conseguem eliminar percepções de fraquezas na gestão pública que acabam afetando o clima empresarial. Finalmente, o papel do legislativo poderia ser aperfeiçoado.

A. Funções e Responsabilidades do Governo

A base legal. As responsabilidades do GESP são definidas claramente e em detalhe nas leis estaduais e nas leis federais que se aplicam a todo Brasil. A base legal orçamentária está dispersa em duas constituições, duas leis complementares e várias outras legislações, tal como a lei orgânica federal do orçamento no. 4.320/64. Esta lei precede a constituição de 1988 e apresenta algumas inconsistências. São Paulo beneficiar-se-ia se a Lei 4.320 fosse atualizada, não somente para resolver inconsistências com a constituição, mas também porque tem algumas disposições inadequadas tal como o diferimento⁵ de receitas e despesas.

⁵ Segundo as autoridades, o diferimento da receita foi adotado pelo GESP com o objetivo de controlar e manter o equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentárias. As entidades detentoras dessas receitas somente conseguem realizar despesas até o limite de sua arrecadação. O diferimento ocorre quando o valor arrecadado

(continued...)

Um trabalho coordenado com o governo federal para o aperfeiçoamento da 4.320 seria benéfico e poderia colocar o país em linha com as melhores práticas internacionais.

- A prática de realizar diferimento de receitas e despesas deveria ser eliminada por São Paulo.

Níveis independentes de governo. São Paulo não é uma mini-federação: a legislação do GESP não se aplica aos municípios, que são partes independentes do governo federativo do Brasil. Assim, o governo do estado não é responsável pelas práticas da transparência fiscal dos governos locais. A repartição das receitas pelos diversos níveis de governo é bem definida (embora as transferências voluntárias sejam complexas), mas as responsabilidades sobre as despesas são sobrepostas (por exemplo, na educação e saúde) e não são inteiramente coordenadas.

- Além de maior clareza nas regras para a celebração de convênios, seria aconselhável a publicação, como um anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos critérios a serem utilizados pelas diversas secretarias de governo para a distribuição regional das transferências voluntárias a entidades municipais ou privadas;
- Mesmo sem a criação do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a discussão com o governo federal sobre formas de coordenação das responsabilidades dos diferentes níveis de governo seria benéfica.

As relações entre o governo e as entidades do terceiro setor⁶. O terceiro setor tem ocupado um papel crescente na provisão de serviços públicos de saúde e cultura. Isto significa que informações adequadas sobre o custo e o valor destes serviços deveriam ser disponibilizadas de forma transparente no orçamento. O custo da terceirização é refletido inteiramente no orçamento, mas, por exemplo, desde que a alocação é feita como serviço de terceiros, a despesa do pessoal parece mais baixa do que se os serviços fossem diretamente realizados pelo governo. Do mesmo modo, as entidades sem fins lucrativos (por exemplo, apoiando as universidades) podem ser um elemento que obscurece os detalhes das despesas do governo.

- Os ganhos de eficiência que parecem ser associados com o crescimento do terceiro setor precisam ser acompanhados de mecanismos que não impliquem perda da informação sobre os custos dos serviços. Do mesmo modo, devem ser explicitados os critérios de qualidade dos serviços e de medição da efetividade obtida pelo governo.

no exercício é maior do que as despesas liquidadas. O retorno do diferimento no exercício seguinte não é efetuado de forma automática, mas sim, deve ser submetido à análise da SEFAZ, para avaliação da real disponibilidade financeira. Dessa forma, preserva-se o resultado econômico, financeiro e patrimonial, afetando apenas o resultado orçamentário.

⁶ Entende-se como terceiro setor as entidades privadas de caráter não lucrativo que atuam na prestação de serviços públicos.

Empresas públicas: cobertura e atividades parafiscais. As empresas públicas dependentes estão incluídas inteiramente no orçamento, o que significa que o governo já compensa as eventuais atividades realizadas a custo menor do que os preços de mercado. Por sua vez, as informações das empresas públicas não dependentes limita-se às transferências de capital, mesmo naqueles casos em que ocorrem prejuízos operacionais recorrentes⁷. Esses prejuízos são riscos fiscais para o GESP e deveriam estar refletidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), no relatório de risco fiscal e no resultado fiscal.

- Que no Balanço Geral do Estado (BGE) constem informações consolidadas das empresas públicas não dependentes e um demonstrativo comparando os valores aprovados na LOA para investimento das empresas públicas e o efetivamente realizado com uma análise sobre eventuais diferenças. Publicar um sumário das informações sobre o desempenho global das empresas públicas. No caso das empresas públicas que geram prejuízos recorrentes, incluí-las no resultado fiscal do governo e no orçamento. A exclusão de uma empresa pública do orçamento deve ser baseada em critérios objetivos de baixo risco e capacidade de que essas empresas custeiem plenamente suas despesas operacionais.

Relações com o setor privado. A maior parte do programa de privatização em São Paulo já foi realizada, havendo apenas algumas empresas cuja venda ainda está sendo considerada. O transparente processo de licitação do programa de privatização fortaleceu a percepção de transparência do governo de São Paulo. Há diversas concessões bem sucedidas e lucrativas. As parcerias público-privadas (PPP) já foram iniciadas, havendo uma em execução, outra recém contratada e sete identificadas; a lei das PPP limita o impacto orçamentário anual dos contratos de PPP a um por cento da receita corrente líquida de um ano.

- O programa de privatização deve continuar a ser pautado por processos competitivos de oferta pública que maximizem a obtenção de vantagens para o GESP e a melhoria dos serviços públicos.

Responsabilidades compartilhadas das secretarias. A SEFAZ compartilha com a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) responsabilidades no orçamento e no controle das empresas públicas, e com a Secretaria de Gestão o monitoramento de contratos e licitações. As Secretarias trabalham em conjunto, mas a fragmentação de algumas atividades ressalta a necessidade de fortalecer a coordenação (por exemplo, falta de uma visão integrada do gerenciamento das empresas públicas).

- As responsabilidades das Secretarias devem ser clarificadas e possíveis problemas de coordenação abordados—por exemplo, com relação as licitações e empresas públicas.

A complexidade do sistema tributário é provocado por situações exógenas. São Paulo tem apenas três impostos, que estão totalmente documentados do ponto de vista legal

⁷ Tendo em vista haver diferenças na forma de apuração de resultados entre a contabilidade pública e a privada no Brasil, essa análise está sujeita a ajustes metodológicos.

(incluindo as isenções). As isenções tributárias comprometem não mais que oito por cento das receitas. A administração tributária parece ser profissional e os direitos dos contribuintes bem definidos. As atividades de governo eletrônico (E-governo) são bem desenvolvidas. Apesar disso, os contribuintes paulistas enfrentam a complexidade de um sistema tributário cuja legislação é fundamentalmente federal e tem desdobramentos em todos os estados da federação (por exemplo há 27 diferentes regras de aplicação do ICMS), além dos problemas decorrentes da guerra fiscal—que geram confusão e disputas administrativas e judiciais sobre as obrigações tributárias e elevados valores inscritos em dívida ativa.

- A dificuldade na arrecadação das receitas realça a necessidade de uma reforma fiscal que restabeleça uma base equilibrada de alíquotas em todos os estados. Trata-se obviamente de uma matéria de caráter federal. Contudo, São Paulo deve explicitar claramente quais isenções são reconhecidas de modo a reduzir a possibilidade de interpretação equivocada pelos contribuintes das obrigações tributárias.
- Disponibilizar informações ao contribuinte de modo a que esse possa calcular suas obrigações tributárias de forma clara e abrangente; aperfeiçoar o funcionamento dos tribunais de recursos de modo a tornar as decisões mais rápidas; aperfeiçoar os mecanismos de punição dos contribuintes sonegadores de tributos de modo a coibir a evasão fiscal; e reduzir a dívida ativa.

Não há espaço para uma gestão ativa da dívida, apesar das boas informações sobre ativos e passivos financeiros. A estratégia de gestão da dívida pública de São Paulo é clara e objetiva, na medida em que está definida pelo acordo de renegociação com o governo federal (95 por cento da dívida de São Paulo, e o montante está próximo do limite da LRF). A dívida ativa pode estar sobreestimada porque parte dela já poderia ter sido baixada, mas continua a fazer parte dos registros contábeis como plenamente recuperável. O grande volume de precatórios é uma preocupação. De forma mais geral, os requerimentos de disponibilização de informações sobre a dívida são abrangentes e estão disponíveis ao público. Em particular, os demonstrativos da dívida tem uma cobertura ampla inclusive com relação aos ‘restos a pagar’ e o valor consolidado dos precatórios. Além disso, uma tabela com a projeção atuarial das obrigações previdenciárias do governo com os servidores públicos está disponível. As demonstrações financeiras do GESP incluem os ativos e passivos e alguns ativos reais (edifícios e veículos, mas não os parques e rodovias).

- Publicar detalhes da constituição dos precatórios.
- Estabelecer regras para dar baixa contábil nos processos de dívida ativa com baixa propensão a recuperação.

B. Transparência do Processo Orçamentário

O processo de preparação do orçamento é adequado, mas pode ser melhorado.

O calendário orçamentário é claro, e respeitado pelo executivo. Contudo, o legislativo por vezes atrasa a aprovação da LDO e da LOA, o que cria alguma insegurança na execução.

- O legislativo deve continuar a aperfeiçoar e dar celeridade a seus procedimentos de apreciação da proposta de LOA de forma a evitar que ocorram atrasos na aprovação do orçamento como os verificados em 2006 e 2007.
- Na elaboração da LOA, as sugestões populares recebidas nas audiências públicas regionais, promovidas tanto pelo executivo quanto pelo legislativo devem ser sistematizadas e selecionadas para que possam ser eventualmente incorporadas já na proposta de LOA sob consideração.

As premissas macroeconômicas usadas na LDO e LOA são baseadas em projeções independentes. São Paulo usa as projeções do mercado compiladas pelo Banco Central, mas não há uma norma legal que dê estabilidade a esse procedimento.

- A prática informal adotada pelo GESP de utilizar uma grade de parâmetros econômicos independentes para a elaboração da proposta de LOA deve deixar de ser optativa e passar a ser uma exigência legal, por exemplo, incluída anualmente na LDO. Também é importante explicitar as hipóteses utilizadas nas projeções das receitas e despesas.

Há uma forte rigidez orçamentária. As vinculações orçamentárias (proveniente de leis federais na maioria mas também de leis estaduais) compromete a capacidade do GESP em alocar os recursos orçamentários de acordo com as prioridades das políticas públicas.

- Demonstrar anualmente na mensagem que encaminha a proposta de LOA o grau de rigidez existente na elaboração da lei orçamentária.

O orçamento programático não tem sido completamente efetivo. O GESP e o Tribunal de Contas do Estado (TCE) reconhecem deficiências quanto aos indicadores de desempenho utilizados no plano plurianual (PPA), o que acaba por prejudicar a realização das avaliações dos programas, e por isso o governo planeja rever esses indicadores. As discussões orçamentárias não se baseiam na efetividade de os programas produzirem resultados para o governo.

- A SEP, em coordenação com as secretarias setoriais, precisa rever a estrutura de programas, seus objetivos, metas e indicadores. Nessa reavaliação, deve-se buscar entender porque vários programas apresentam dissociação entre os recursos empregados e os resultados obtidos.

- O procedimento de revisão de despesas ('expenditure review'⁸) deve ser introduzido como parte dos instrumentos de aperfeiçoamento da elaboração orçamentária, particularmente naquelas áreas mais relevantes.
- Implementar a boa prática adotada por vários países de separar (de preferência por exigência da LDO), na mensagem que apresenta a proposta de LOA ao legislativo, a análise sobre novos programas (ou novos projetos significativos) em comparação com programas ou projetos já existentes.

⁸ Alguns países têm adotado um processo sistemático de revisão de despesas ('expenditure review'). Este processo enfoca os objetivos dos programas, sua relevância com relação às prioridades do governo, os resultados obtidos e os custos incorridos. Devido a esse detalhado processo de investigação, a revisão de despesas é uma importante fonte de informação para melhorar as prioridades e a alocação dos recursos.

O processo de orçamento de médio prazo (PPA e LDO) é bastante desenvolvido, mas tem deficiências.

A interrelação entre o PPA, a LDO e a LOA é incompleta. O PPA define a estratégia de médio prazo, que a LDO traduz em objetivos fiscais de médio prazo. Contudo, após o primeiro ano do PPA torna-se difícil comparar o PPA com a LOA, porque a LDO e a LOA são atualizados anualmente enquanto o PPA permanece estático. Além do mais, a necessidade de atingir as metas do PPA significa que nenhum novo programa tende a ser incluído no último ano do PPA. Adicionalmente, a LDO não é um marco de gasto de médio prazo (MGMP) completo. A LDO não define os tetos setoriais, apesar de que o ofício-circular para orientar a preparação do orçamento pelas secretarias indica esses tetos.

- De modo gradual, transformar a LDO em um MGMP, discriminando os valores de receita e despesa apresentados no anexo fiscal da LDO pelos seus principais agregados. Fazer constar da LDO a alocação de recursos por função a serem contemplados na proposta de LOA, sinalizando essa mesma distribuição para os três anos seguintes.

As análises de sustentabilidade na documentação orçamentária parecem limitadas. Isso ocorre porque a sustentabilidade é avaliada de forma continuada na medida em que São Paulo cumpre os limites da LRF. É importante para a análise da proposta de LOA garantir de forma transparente que a estratégia fiscal pretendida seja consistente com a sustentabilidade fiscal.

- Publicar e divulgar no site da SEFAZ as análises de sustentabilidade de longo prazo da dívida do GESP, bem como os documentos de revisão com o governo federal. Esta análise de sustentabilidade deve incluir estudos de sensibilidade baseado em cenários macroeconômicos.

O processo de execução orçamentária é robusto, apesar de a contabilidade não estar inteiramente aderente aos padrões internacionais.

A base legal do sistema contábil em São Paulo (bem como para todo o Brasil) é a lei orgânica de finanças no. 4.320. Seu uso consistente por mais de 40 anos é um forte elemento de transparência. Contudo, como a lei precede a elaboração dos padrões contábeis do GFS⁹ e das normas internacionais, as normas contábeis de São Paulo não estão completamente alinhadas com elas, e contém alguns elementos indesejáveis (particularmente a possibilidade de transferir receitas arrecadadas em um ano para o exercício seguinte¹⁰ e incentivo a antecipar a liquidação de despesas).

⁹ O manual de estatística das finanças públicas do FMI (government financial statistics manual – GFSM em inglês) é um conjunto de diretrizes estatísticas reconhecidas internacionalmente que busca ajudar os países a aperfeiçoar a formulação e o monitoramento das políticas fiscais.

¹⁰ Segundo as autoridades, o diferimento da receita foi adotado pelo GESP com o objetivo de controlar e manter o equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentárias. As entidades detentoras dessas receitas somente conseguem realizar despesas até o limite de sua arrecadação. O diferimento ocorre quando o valor arrecadado no exercício é maior do que as despesas liquidadas. O retorno do diferimento no exercício seguinte não é
(continued...)

- Apesar de estar claro que a reforma da contabilidade necessitará ser coordenada pelo governo federal, São Paulo deve explicitar nas notas explicativas do BGE as normas contábeis utilizadas, e identificar diferenças entre o sistema de contabilidade atual e as normas internacionais (provavelmente no contexto do grupo de trabalho federal formado para reformar o plano de contas)—com o objetivo de dar prioridade às reformas onde o alinhamento com normas internacionais resolveria as deficiências do sistema atual. São Paulo poderia avaliar a conveniência de realizar um projeto piloto em que informações fiscais nos padrões internacionais fossem produzidos para verificar as dificuldades e conseqüências da adoção dessas práticas.

Nenhuma despesa pode ser realizada exceto por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFEM). O SIAFEM facilita a produção de um grande número de relatórios abrangentes e oportunos, que são publicados e enviados ao legislativo e ao TCE. A conta única do tesouro (CUT) é abrangente e as transações financeiras reconciliadas com as transações registradas no SIAFEM. Este é um sistema sofisticado e um importante instrumento de transparência fiscal.

O executivo tem demasiada flexibilidade no ajuste das despesas aprovadas pelo legislativo. A despesa pode ser alterada em até dezessete por cento do orçamento antes de que seja preciso solicitar um orçamento suplementar. Esta flexibilidade, e conseqüente incerteza durante o exercício sobre a realização da LOA, torna-se mais relevante em função da LOA ter um nível de detalhe bastante significativo e ser muito vinculado—significando que ajustes são inevitáveis. Todavia, desde 2000, os ajustes durante o exercício nunca excederam treze por cento, levando a crer que o colchão de dezessete por cento é desnecessariamente generoso.

- Reduzir gradualmente a excessiva flexibilidade orçamentária para que ela se situe próxima aos padrões de remanejamento aceitos internacionalmente.
- Introduzir um calendário de apreciação de eventuais solicitações de créditos adicionais de forma que sejam concentradas em no máximo dois períodos ao ano.

C. Acesso Público às Informações

O acesso público às informações é grande, mas a navegação para acessá-la é desafiadora. A lei dispõe que os documentos orçamentários e muitos relatórios abrangentes sejam publicados de forma oportuna; este é um ponto forte da transparência fiscal em São Paulo. As páginas da SEFAZ e da SEP na Internet são particularmente ricas em informação, embora a complexidade dos sistemas torne a navegação difícil. A automatização dos relatórios assegura que tenham a mesma cobertura (exceto quanto ao PPA, que inclui detalhes do orçamento das empresas não dependentes enquanto os relatórios baseados na

efetuado de forma automática, mas sim, deve ser submetido à análise da SEFAZ, para avaliação da real disponibilidade financeira. Dessa forma, preserva-se o resultado econômico, financeiro e patrimonial, afetando apenas o resultado orçamentário.

LDO e LOA não os tem). A insuficiência ou falhas nas informações é pequena. Os dados são apresentados consistentemente com relação a três anos anteriores ao exercício corrente e dois anos subsequentes.

- A SEFAZ poderia produzir um boletim informativo de fácil leitura ao público, baseado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária bimensal que já é produzido. Para isso deveria recorrer a gráficos, tabelas e mensagens destacadas, nos moldes do relatório mensal produzido pelo Tesouro Nacional.

Uma análise de risco fiscal é realizada, mas é incompleta. A LDO apresenta um anexo de risco fiscal, com comentários sobre as ações judiciais em andamento que detalha passivos potenciais decorrente de decisões judiciais. Contém também anexo de renúncia fiscal (simplificado e sem explicações sobre a metodologia). Uma tabela nova sobre os contratos de PPP fornece um arcabouço para dar informações sobre as garantias e outros compromissos assumidos pelo governo. Não há discussão sobre os riscos fiscais advindos das mudanças nas principais variáveis macroeconômicas (e em especial nenhuma análise de sensibilidade sobre o impacto devido a choques, ou de sustentabilidade da dívida). Tampouco há uma discussão sobre as atividades para-fiscais referente às empresas públicas (por exemplo, subsídios implícitos nas taxas de juros ou tarifas), apesar de algumas precisarem ser capitalizadas a fim de compensar prejuízos operacionais recorrentes; da mesma forma alguns dos fundos de pensão dessas empresas apresentam déficits atuariais não refletidos nos riscos fiscais.

- Expandir o anexo de riscos fiscais para incluir análise da sensibilidade do impacto das variações nos indicadores macroeconômicos. Este relatório pode ser construído nas mesmas bases do que é produzido pelo governo federal.
- Identificar e, à medida do possível, quantificar os principais riscos fiscais associados às empresas públicas (que sejam possivelmente associados a atividades para-fiscais não-compensadas e com déficits em seus fundos de previdência privada); incluir esta discussão no anexo fiscal do risco. Qualquer subsídio direto ou indireto deve ser explicitamente compensado e incluído na LOA.
- Desenvolver uma apresentação mais detalhada dos compromissos associados com as PPPs, para a inclusão na LDO.

As informações sobre os objetivos fiscais é boa, mas sua abrangência deve ser expandida. O resultado primário é o principal indicador das metas fiscais em São Paulo, e poderia ser complementado com informações mais abrangentes (incluindo o resultado nominal) a fim de prevenir qualquer interpretação equivocada ou enviesada sobre os custos e as implicações decorrente do financiamento da dívida pública no que diz respeito à política fiscal brasileira.

- Publicar os contratos de revisão da dívida com o governo federal, inserindo notas explicativas que facilitem a compreensão pelo legislativo e pelo público das condições obtidas e da trajetória esperada da dívida.

D. Garantias de Integridade

As atividades de reconciliação e revisão da CUT gerida pela Nossa Caixa estão em pleno funcionamento, mas não há reconciliação com outras instituições financeiras.

O poder do SIAFEM e a abrangência da CUT são uma forte garantia dos controles financeiros. Todavia, sua eficiência não deve limitar as ações das autoridades no sentido de continuar a desenvolver mecanismos de controle e inclusão de transações extra-orçamentárias. Por exemplo, a ausência de mecanismos de controle que permita verificar a eventual existência de recursos fora da CUT depositadas em outras instituições financeiras que não a Nossa Caixa pode representar um risco para a SEFAZ.

- O controle interno deve realizar auditorias no SIAFEM para atestar a segurança lógica e física do sistema, realizar circularização com outras instituições financeiras para verificar a eventual existência de contas fora da CUT, e aperfeiçoar a reconciliação das informações acima da linha (despesas primárias) com as da Nossa Caixa para identificar eventuais incorreções e diminuir as discrepâncias.

Um sistema de licitação eletrônica para compra de bens e serviços de uso comum é bastante elogiado, mas não abrange as obras de engenharia. O sistema de aquisição eletrônico ganhou prêmios, embora suas economias possam estar sobreestimadas e ainda não cobrirem os projetos de maior valor. A lista de preços de referência é detalhada para os serviços padronizáveis. Há algum risco que a sobre-especificação de preços de referência possa fazer com que o GESP renuncie a economias geradas por inovações técnicas e possa eventualmente conduzir a redução da efetividade, porém essa sistemática de preços padronizados foi um passo importante no desenvolvimento de um comportamento competitivo entre os fornecedores. No caso dos projetos ainda não é utilizada a mesma sistemática de licitação por pregão. Os atuais mecanismos de licitação não têm se mostrado plenamente eficientes no combate a irregularidades.

- Ampliar para os projetos os mecanismos competitivos de licitação usados no pregão e restringir o uso de procedimentos extraordinários para dispensa de licitação¹¹.
- Acompanhar as providências do Ministério Público para processar os gestores que cometeram irregularidades e recuperar os valores desviados.

As práticas de gestão dos servidores públicos devem ser aprimoradas.

Indicação para cargos em comissão. Apesar de muitos empregos públicos serem competitivos, o número de cargos comissionadas de livre indicação representa um

¹¹ Pela lei 8.666/93 (lei de licitações), as empresas estatais criadas antes da lei podem ser contratadas pela administração pública sem licitação, desde que apresentem preços compatíveis com os de mercado. Assim, os níveis de contratação com licitação, excluídas essas empresas para as quais a licitação é dispensável, foram em 2007 – 77,3% e em 2008 – 75,6% atendendo aos padrões internacionais (comentário incluído pela Secretaria da Fazenda).

quantitativo expressivo (cerca de 24 mil cargos), apesar de que muitos só podem ser ocupados pelos próprios servidores de carreira¹².

- As autoridades devem examinar a conveniência de reduzir o número de cargos comissionados de livre indicação.

Código de ética. Apesar dos servidores públicos estarem sujeitos a obrigações bem definidas, somente os servidores da SEFAZ estão sujeitos a um código de ética específico.

- Uma versão do código de ética da SEFAZ deveria ser adotada em outras secretarias e seus dispositivos ser efetivamente impostos.

Fortalecer os controles interno e externo. As auditorias internas se concentram na legalidade e nas contas, ao invés dos resultados dos programas. Não há um plano estratégico de auditoria baseado em análise de risco. O GESP tem uma quantidade de auditores internos bem menor que o governo federal, apesar de o número de servidores públicos ativos em ambos os níveis serem praticamente o mesmo. Além disso, todos ocupam cargos comissionados, o que pode comprometer sua independência devido à insegurança na função. O TCE não parece ter restrições de recursos, realiza o acompanhamento das recomendações, mas não tem uma visão consolidada sobre a efetividade da implementação das recomendações. O legislativo não parece desempenhar um papel relevante no monitoramento das contas do GESP nem na implementação das recomendações das auditorias.

- O DCA deve enviar o plano anual de auditoria ao TCE e coordenar as atividades de auditoria com as unidades de auditoria interna das empresas públicas.
- Ampliar na extensão do adequado à realidade de São Paulo o número de auditores do Departamento de Controle e Avaliação (DCA) de modo a que cada unidade executora seja auditada pelo menos uma vez ao ano.
- O TCE deve consolidar as recomendações para obter uma visão estratégica das áreas com fraquezas nos controles e acompanhar os desdobramentos dos processos enviados ao Ministério Público.
- O legislativo deve priorizar o exame das contas anuais do GESP e acompanhar sistematicamente a implementação das recomendações.

¹² Do total de 539.251 cargos do Estado (excluindo a polícia militar), 4,4 por cento podem ser nomeados livremente pelo governador. Todas as demais funções de confiança são exercidas exclusivamente por funcionários concursados e da respectiva carreira. São normalmente as funções de chefia e assistência, por exemplo, das carreiras típicas, como fiscal de impostos. Dados do quadro de pessoal estão disponíveis no site www.recursoshumanos.sp.gov.br

lic

III. AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL—SÃO PAULO DESCRIÇÃO DETALHADA DAS PRÁTICAS

A. Clareza na Definição das Funções e Responsabilidades

Definição das Atividades do Governo

1. O Governo do Estado de São Paulo (GESP) é definido em conformidade com os princípios de Estatística das Finanças Públicas e é coberto de maneira apropriada no processo orçamentário.

O Estado de São Paulo é uma das 27 unidades da federação com autonomia política, administrativa e financeira de acordo com a constituição federal de 1988¹³. As responsabilidades dos poderes executivo, legislativo e judiciário estão claramente definidas na constituição estadual. Os orçamentos do estado¹⁴ são abrangentes e incluem todas as despesas e receitas, correntes e de capital, de todos os órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, fundos de seguridade social e empresas públicas dependentes¹⁵. Além disso, inclui o orçamento de investimento das empresas públicas não dependentes, mas não inclui as despesas correntes. As constituições federal e estadual vedam a criação de fundos extra-orçamentários. A meta fiscal inclui todas as entidades estaduais, inclusive com relação às empresas públicas não dependentes tendo uma cobertura equivalente ao setor público consolidado. A estrutura do GESP é apresentada no Quadro 1.

Relações do GESP com as empresas públicas não financeiras

2. As relações entre o GESP e as empresas públicas estaduais financeiras e não financeiras são claramente definidas na legislação.

O GESP criou por lei e gerencia 19 empresas públicas.¹⁶ Todas possuem estatutos, conselho de administração profissionalizado, conselho fiscal e outros mecanismos de governança corporativa que tornam suas relações com o governo claramente definidas. A administração

13 O Brasil possui 26 Estados e um Distrito Federal. Os municípios no Brasil também tem autonomia política, administrativa e financeira. Assim, a responsabilidade em consolidar as contas do governo geral recai sobre a União, não cabendo aos governos estaduais realizar nenhuma supervisão das atividades municipais.

¹⁴ Os orçamentos são três: fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais.

¹⁵ De acordo com a lei de responsabilidade fiscal (LRF – lei federal complementar no. 101/2000) e Resolução no. 43/2001 do Senado Federal, as empresas públicas não dependentes são aquelas que não tenham recebido recursos do orçamento em mais de dois exercícios para financiar suas despesas operacionais. Podem receber somente aporte de capital para financiar parte ou toda despesa de investimento. Por sua vez, as empresas públicas dependentes devem ter todas as receitas e despesas incluídas no orçamento.

¹⁶ 16 são não financeiras e 3 financeiras (BNC, CDHU e COESP – segundo o conceito previsto no GFS), sendo 4 são dependentes e 15 são não dependentes.

das empresas públicas é independente e observa o regime contábil das empresas privadas¹⁷. Todas as demonstrações financeiras são auditadas por empresas de auditoria independente e são publicadas até 30 de abril do exercício seguinte no Diário Oficial do Estado (DOE)¹⁸. Além disso, as empresas submetem as contas anuais e relatório de gestão ao órgão governamental de controle externo, o Tribunal de Contas do Estado (TCE). As empresas públicas não gozam de nenhum privilégio ou benefício tributário adicional ao concedido às empresas privadas que atuam nos mesmos setores econômicos.

Quadro1. Estrutura do Governo do Estado de São Paulo

O Governo do Estado de São Paulo compreende:

Unidades do governo estadual incluídas nos orçamentos (% PIB estadual)

1. Serviços públicos em geral, incluindo: no Poder Legislativo, a Assembléia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado; no Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça Militar;; e no Poder Executivo, o Gabinete do Governador, a Casa Civil, a Defensoria Pública, a Procuradoria do Estado, 22 Secretarias e o Ministério Público.	(6,12%)
2. 21 Autarquias	(0,99%)
3. 17 Fundações Públicas	(0,20%)
4. 6 Fundos de previdência social dos servidores públicos	(0,83%)
5. orçamento de despesas correntes e de capital de 4 empresas públicas dependentes	(0,22%)
6. orçamento de investimento de 15 empresas públicas não dependentes	(0,11%)
7. transferências constitucionais para 644 municípios referente a repartição de receitas dos impostos estaduais	(2,12%)

Unidades do governo estadual com orçamentos próprios

8. Despesas operacionais de 15 empresas públicas não dependentes	(2,05%)
--	---------

Observações:

- Existem 4 fundos de previdência privada patrocinados pelas empresas públicas. Esses fundos não tem recebido recursos orçamentários. Em 2007 possuíam exigível atuarial total de 2,46% do PIB, sendo que 3 desses fundos tinham déficit atuarial de 0,09% do PIB.
- Nas áreas de saúde e cultura foram criadas 40 organizações sociais (OS) que têm contratos de gestão com as Secretarias de Saúde e Cultura e recebem transferências orçamentárias, mas essas organizações não estão explicitadas claramente no orçamento.

3. As empresas públicas executam poucas atividades parafiscais como a concessão de subsídios sobre as tarifas de transporte público de passageiros e juros habitacionais na compra de imóveis residenciais.

As três empresas públicas financeiras atuam nas áreas bancária, de seguros e empréstimos habitacionais. As 15 empresas públicas não financeiras atuam principalmente nas áreas de transporte, suprimento de água e saneamento básico, geração de energia elétrica,

¹⁷ A escrituração contábil e governança das empresas privadas são reguladas pelas leis nos. 6.404/76 e 11.638/07. No caso das empresas públicas dependentes elas também escrituram sua contabilidade de acordo com o regime por competência misto usado na contabilidade pública, e tem seus recursos depositados na CUT.

¹⁸ <http://balancos.imprensaoficial.com.br/Condiario.asp>

planejamento urbano, informática e desenvolvimento econômico. Além das atividades tipicamente empresariais, o Metrô, EMTU e SABESP realizam atividades de caráter social, ambiental e cultural observando a mesma legislação aplicável às empresas privadas, e publicam balanços sociais. O Metrô pratica tarifas subsidiadas para certos grupos sociais como estudantes, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais, sendo que este subsídio é ressarcido pelo GESP por meio do orçamento (R\$ 149 milhões em 2007). A empresa de financiamento de habitação CDHU pratica juros subsidiados (R\$ 223 milhões em 2007), mas esses não são ressarcidos pelo Estado. A EMTU, CPOS, CODASP, DERSA, CDHU, Metrô, EMAE, IPT, Emplasa e CPTM apresentaram prejuízos contábeis em pelo menos três dos últimos cinco exercícios, mas não existe uma política clara do GESP com relação ao tratamento fiscal nessas situações. A Tabela 1 apresenta os resultados financeiros das empresas públicas entre 2005 e 2007 e informações sobre suas principais atividades.

Tabela 1. Resultado das empresas públicas – Lucro/Prejuízo Líquido – em mil R\$

Empresa	2005	2006	2007	Atividade/Observação
Não dependentes				
EMTU	-5.972	-2.620	2.480	Transporte urbano de passageiros. Não observa todas as práticas contábeis geralmente aceitas.
CPOS	-2.743	-13.195	-18.757	Obras e serviços. Prejuízos acumulados montam a 81% do capital social.
CODASP	-3.762	868	947	Atividades de motomecanização agrícola. Possui créditos vencidos no valor de R\$ 2,2 milhões a longa data sem provisão para perdas.
DERSA	-260.433	-561.082	-329.917	Adm. Rodovias. Tem prejuízos operacionais recorrentes e capital de giro negativo.
CPP	75.751	56.823	51.566	Adm. fundo garantidor Parceria Público-Privada.
COESP	32.447	16.910	17.331	Seguro agrícola. Em fase de encerramento das atividades.
CDHU	-230.206	-334.866	-166.519	Financiamento habitação. Política juros subsidiados R\$ 223 milhões em 2007. Apesar do subsídio, 24% dos contratos são inadimplentes.
METRO	-121.263	-499.171	-325.805	Transporte público passageiros. Governo ressarcie tarifas reduzidas especiais. Recebeu R\$ 149 milhões de ressarcimento em 2007.
SABESP	865.647	778.905	1.048.703	Saneamento básico e fornecimento de água.
CESP	-195.761	-118.365	178.591	Geração energia elétrica. Em processo de privatização.
EMAE	-53.073	-78.895	-81.245	Geração energia elétrica. Tem insuficiência no fluxo de caixa e prejuízos recorrentes. Contratada consultoria para modelagem da venda da participação acionária.
PRODESP	16.004	24.190	37.558	Empresa processamento de dados.
IMESP	21.551	30.315	47.328	Imprensa oficial.
BANCO NOSSA CAIXA /1	768.000	453.000	303.000	Instituição financeira. Firmou contrato de R\$ 2 bilhões com o GESP para fazer por 5 anos serviço exclusivo de pagamento da folha de servidores.
Dependentes				

IPT	856	-6.380	5.801	Pesquisa engenharia. Possui falhas de controle interno e não observa algumas práticas contábeis geralmente aceitas. Recebeu em 2007 R\$ 47 milhões em subvenções do estado.
CETESB	70.632	24.825	28.511	Controle poluição e meio ambiente. Estatuto prevê distribuição lucro de apenas 6%. Apesar de ter obtido lucro não distribuiu dividendos ao estado. Recebeu em 2007 R\$ 165 milhões em subvenções.
EMPLASA	-2.915	-752	614	Planejamento metropolitano. Estatuto prevê distribuição de lucro de apenas 6%. Recebeu em 2007 R\$ 19 milhões em subvenções.
CPTM	-229.691	-401.466	-325.219	Transporte público passageiros. Recebeu em 2007 R\$ 362 milhões em subvenções do estado.

Recomendação

- Preparar consolidação das contas das empresas públicas e relatório de riscos fiscais incluindo análise sobre o impacto das variáveis macroeconômicas.
- Publicar um sumário das informações sobre o desempenho global das empresas públicas.
- No caso das empresas públicas que geram prejuízos recorrentes, incluí-las no resultado fiscal do governo e no orçamento. A decisão de excluir uma empresa pública do orçamento deve ser baseada em critérios objetivos de baixo risco e capacidade de custear pelo menos as despesas operacionais.¹⁹

4. Os mecanismos que governam as transferências de lucros das empresas públicas para o orçamento são claramente definidos.

A legislação dispõe que as empresas públicas de capital aberto devem pagar dividendos aos acionistas de pelo menos 25% do lucro líquido. Para as empresas de capital fechado a distribuição de dividendos depende de seus estatutos. Os dividendos distribuídos ao Estado constam da LOA como receitas patrimoniais²⁰. A SEFAZ e a SEP fazem monitoramento mensal sobre as receitas e despesas das empresas públicas, porém ainda não é preparado relatório consolidado nem divulgados dados de forma sistemática. As informações sobre a execução do orçamento de investimento das estatais não consta do BGE o que dificulta a comparação com os dados constantes do orçamento nem é feita a consolidação dos ativos e passivos patrimoniais, mas o valor da participação acionária do governo consta do balanço patrimonial consolidado. A SEFAZ está desenvolvendo banco de dados com as principais informações financeiras dessas empresas públicas com o propósito de disponibilizá-las ao

¹⁹ Por exemplo, ver os critérios indicados no estudo do FMI, *Public Enterprises and Fiscal Risk*, 2007 (a ser publicado proximamente na página do FMI na internet).

²⁰ Em 2007 as empresas públicas pagaram dividendos e juros sobre o capital próprio no valor de R\$ 245 milhões para o GESP (0,26% da receita orçamentária total).

público²¹. A SEP é responsável pela elaboração do orçamento de investimento das empresas públicas. O Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (CODEC), formado pelos Secretários da SEFAZ e SEP e pelo Chefe da Casa Civil, tem a função de formular as políticas públicas a cargo das empresas e monitorar e supervisionar suas atividades. A Tabela 2 apresenta a participação do GESP no capital das empresas públicas em 2007.

Tabela 2. Participação acionária do GESP nas empresas públicas – valores em mil R\$

Empresa	Patrimônio Líquido	Capital Social	Participação do Estado	%
NÃO DEPENDENTES			37.950.880	
EMTU	99.413	143.108	143.108	100,00
CPOS	37.810	83.218	83.193	99,97
CODASP	17.636	85.588	85.588	100,00
DERSA	2.801.621	7.355.962	7.355.962	99,99
Compania Docas S.Sebastião	100	100	100	100,00
CPP	782.494	678.754	678.754	100,00
COSESP	205.662	120.000	113.640	94,70
CDHU	6.455.716	7.627.029	7.627.029	100,00
METRO	7.952.131	12.610.442	12.562.522	99,62
SABESP	9.784.006	3.403.688	1.710.694	50,26
CESP	10.325.053	5.975.433	5.583.789	54,08
EMAE	672.541	285.411	110.682	38,78
PRODESP	256.398	191.491	191.491	100,00
IMESP	184.534	100.000	100.000	100,00
BANCO NOSSA CAIXA	2.765.669	2.251.688	1.604.328	71,25
DEPENDENTES			6.909.155	
IPT	35.614	134.743	134.743	100,00
CETESB	289.165	134.829	134.829	100,00
EMPLASA	9.245	9.907	9.907	100,00
CPTM	4.839.559	6.629.676	6.629.676	100,00
TOTAL			44.860.035	

Recomendação

- Publicar a previsão de receitas e despesas, corrente e de capital, de todas as empresas públicas, na época de elaboração da LOA, e ao final do exercício incluir no BGE um demonstrativo das receitas e despesas efetivamente realizadas (a exemplo do governo federal que prepara o programa de dispêndios gerais).
- As responsabilidades das Secretarias devem ser clarificadas e possíveis problemas de coordenação abordados com relação ao monitoramento da atuação das empresas públicas e preparação de informações consolidadas.

²¹ Dentre as informações acompanhadas está a análise dos pleitos relacionados ao aumento anual de remuneração dos funcionários, a distribuição de dividendos, o passivo trabalhista e o acompanhamento da execução financeira e dos investimentos.

Relações do GESP com as empresas públicas do setor público financeiro

5. As empresas públicas financeiras não realizam atividades parafiscais em grau significativo.

As empresas públicas financeiras não dependentes são o Banco Nossa Caixa S.A. (Nossa Caixa), a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e a Companhia de Seguros de São Paulo (COSESP). A Nossa Caixa é supervisionada pelo Banco Central e a COSESP pela agência de fiscalização federal Superintendência de Seguros Privados. A Nossa Caixa concede cartas de crédito aos servidores públicos, com subsídios financeiros da Secretaria de Habitação/CDHU, isto é, concede financiamentos habitacionais com taxas abaixo de mercado e essa diferença é equalizada, para a Nossa Caixa, no ato da assinatura do contrato com recursos do orçamento da Secretaria da Habitação/CDHU. A Nossa Caixa também concede financiamentos para entidades filantrópicas da área da saúde, à taxa de mercado, com subsídio do orçamento da Secretaria de Saúde diretamente para a entidade filantrópica. A COSESP está em processo de encerramento de suas atividades. Seus ativos montam a cerca de R\$ 486 milhões. A CDHU concede financiamentos com juros subsidiados para construção de habitações e desenvolvimento urbano. Apesar desses subsídios (R\$ 223 milhões em 2007), a inadimplência é de 24% dos contratos.

Relações do GESP com o setor privado

6. A participação acionária do GESP em empresas privadas é pequena sendo relatada completamente no BGE.

O GESP tem participação minoritária em cerca de 32 empresas privadas em valores bastante reduzidos (cerca de R\$ 255 milhões ou 0,03% do PIB estadual). Como regra geral, são participações pequenas remanescentes de empresas públicas estaduais ou federais que foram privatizadas. O Estado não tem nenhum envolvimento direto na administração dessas empresas. Essa participação acionária é explicitada no BGE.

7. As leis e processos que regem a regulamentação pelo GESP do setor privado não financeiro são acessíveis mas por vezes complexos.

As leis que regulam a criação de empresas privadas não financeiras são fundamentalmente federais, porém a junta comercial que faz seu registro está vinculada ao estado. O GESP disciplina o pagamento de tributos estaduais, e os municípios formulam as regras de ocupação do solo. De acordo com levantamento do Banco Mundial, o Brasil possui uma das legislações mais complexas para a abertura e encerramento de empresas privadas. Parte dessa complexidade resulta das normas legais tributárias emitidas de forma autônoma pelos governos federal, estaduais e municipais. No caso das empresas classificadas como de pequeno porte ou microempresas (cerca de 70% das empresas no país), foi editado em 2006 uma lei federal que unifica em um único tributo todos os impostos federais, estaduais e municipais. Cabe ao governo federal fazer a coleta e repartição desse tributo de acordo com fórmula estabelecida na lei. Apesar da complexidade das leis, não há contudo discricionariedade por parte do governo que impeça ou dificulte a abertura de empresas privadas. O GESP criou postos de atendimento concentrando diversos serviços públicos para facilitar a abertura de empresas e a prestação de serviços (Poupa Tempo).

Relações entre os três poderes no tocante a gestão das finanças públicas

8. As funções fiscais dos poderes executivo, legislativo e judiciário são claramente definidas em lei.

As atribuições fiscais dos três poderes estaduais são bem definidas nas constituições federal e estadual, bem como na lei federal orgânica de finanças públicas (Lei no. 4.320/64). Além dessas, outras atribuições específicas foram definidas pela LRF. Apesar de a constituição estadual prever que cabe exclusivamente ao executivo a iniciativa de propor leis na área das finanças públicas, o legislativo participa formalmente da elaboração das leis orçamentárias. A capacidade de o legislativo ampliar despesas é limitada no sentido de que a LOA deve respeitar a meta fiscal definida pelo legislativo ao aprovar a LDO. Na prática, contudo, o legislativo estadual tem introduzido poucas modificações na proposta orçamentária, geralmente relacionadas a projetos nos municípios do estado. A natureza da LOA é autorizativa,²² o que possibilita a limitação de empenho pelo executivo durante a execução orçamentária desde que a despesa não seja derivada de mandamento constitucional ou legal. A constituição estadual estabelece que os recursos dos órgãos autônomos (legislativo, judiciário, Ministério Público e da Defensoria Pública) são entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos.

Relações entre os diferentes níveis de governo

9. As responsabilidades dos diferentes níveis de governo são claramente definidas no que concerne aos tributos, mas o mesmo não se pode dizer sobre as despesas públicas.

Os mecanismos de participação nas receitas são baseados em fórmulas objetivamente mensuráveis e estáveis. As responsabilidades dos diferentes níveis de governo no tocante às receitas são definidas pelas constituições federal e estadual. A Constituição Estadual prevê ainda repasses aos municípios paulistas equivalentes a vinte e cinco por cento da transferência dos impostos federais (IPI - exportação e CIDE - combustíveis) que o GESP recebe.²³ A Constituição Estadual veda ao GESP instituir imposto sobre patrimônio, renda ou serviços, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como conceder isenções de tributos da competência dos municípios.²⁴ Não são publicados os critérios utilizados pelo GESP para a realização de transferências voluntárias de recursos (convênios) para outros níveis de governos, apesar de os convênios serem divulgados no *website* governamental. A existência de regras claras para as transferências voluntárias aumentaria sua transparência e previsibilidade. Em algumas áreas da despesa a Constituição Federal não

²² Este dispositivo não está claramente definido na constituição e sujeito a debates com o legislativo que entende o orçamento como impositivo.

²³ Em 2007, o GESP fez transferências voluntárias aos municípios de cerca de R\$ 1 bilhão tanto para despesas correntes como de capital (cerca de um por cento das despesas). Por sua vez recebeu cerca de R\$ 0,2 bilhão de transferências voluntárias da União (0,2 por cento das receitas).

²⁴ A Constituição Estadual estabelece um Fundo de Melhoria das Estâncias, com dotação orçamentária anual nunca inferior a dez por cento da totalidade da arrecadação dos impostos municipais dessas estâncias no exercício imediatamente anterior.

define claramente as competências de cada um dos três níveis de governo, ocasionando sobreposições de responsabilidades (por exemplo, educação). Há também o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que busca harmonizar os procedimentos e as normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, como a concessão de isenções fiscais. O Governo Federal ainda não criou o Conselho de Gestão Fiscal (com representantes de todos os níveis de governo) cujo objetivo será de coordenar as ações e padronizar as normas contábeis, conforme prevê a LRF.

Recomendações

- Mesmo sem a criação do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela LRF, a discussão com o governo federal sobre formas de coordenação das responsabilidades dos diferentes níveis de governo seria benéfica.
- Além de maior clareza nas regras para a celebração de convênios, seria aconselhável a publicação, como um anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos critérios a serem utilizados pelas diversas secretarias de governo para a distribuição regional das transferências voluntárias a entidades municipais ou privadas.

10. O sistema legal que apóia a gestão das finanças públicas é abrangente, mas enseja conflitos de competência em função da falta de atualização de alguns de seus dispositivos legais mais importantes.

O sistema orçamentário definido pela constituição federal está regulamentado por duas leis complementares de finanças públicas que estabelecem normas gerais aplicáveis a todos os entes da federação: uma estabelece normas gerais para a elaboração e controle dos planos e orçamentos e normas contábeis (Lei 4.320), e outra que impõe restrições de ordem fiscal no intuito de garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas (LRF). A Constituição Estadual basicamente repete os dispositivos da Constituição Federal que regem o assunto. No que derogada, a Lei 4.320 tem sido substituída pela repetição anual nas LDOs de dispositivos sobre elaboração e execução dos orçamentos, ou por intermédio de portarias dos órgãos federais centrais dos sistemas de orçamento e tesouraria (o que suscita dúvidas quanto à competência jurídica dessas portarias para obrigar todos os poderes de todos os entes da federação). Cabe à SEP elaborar as propostas de leis orçamentárias para o PPA²⁵, LDO e LOA. Apesar dessa competência da SEP, a SEFAZ tem papel de destaque na gestão das finanças públicas, sendo responsável pela arrecadação de tributos, pela definição dos parâmetros macroeconômicos e restrições fiscais que condicionam a elaboração e a execução de planos e orçamentos, e pela gestão da dívida. São Paulo beneficiar-se-ia se a Lei 4.320 fosse atualizada, não somente para resolver inconsistências com a constituição, mas também porque tem algumas disposições inadequadas tal como o diferimento²⁶ de receitas e despesas.

²⁵ O PPA tem vigência por quatro anos, estendendo-se do segundo ano de um mandato de governo até o primeiro ano do mandato seguinte.

²⁶ Ver nota de rodapé N° 5 na página 11.

11. O sistema legal tributário estadual é fundamentalmente concentrado em um tributo cujo cálculo do valor a ser pago é complexo apesar de haver muita informação disponível ao público e de as principais transações poderem ser feitas pela Internet.

O sistema tributário em São Paulo compõe-se fundamentalmente de três impostos, os quais financiam a maior parte dos gastos do Estado: (i) o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) contribui com aproximadamente 88 por cento da arrecadação total do GESP; (ii) o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é o segundo imposto em importância e contribui com seis por cento da arrecadação total; e (iii) o Imposto sobre a Transmissão, Causas Mortis e Doações (ITCMD), que junto com a cobrança de diversas outras taxas arrecadam os restantes seis por cento. O IPVA e o ITCMD têm regras claras que permitem aos contribuintes calcular o pagamento dos tributos de maneira relativamente simples. Quanto ao ICMS, a complexidade de seu cálculo e administração é resultado principalmente da chamada “guerra fiscal” entre os estados sobre os benefícios fiscais que se podem outorgar (ver Quadro 2).

A informação sobre o sistema tributário é amplamente divulgada. Pela constituição, a SEFAZ publica no DOE as leis, os decretos, as resoluções, os regulamentos, as portarias, as decisões e os atos normativos referentes ao sistema tributário estadual, bem como suas respectivas alterações. Ademais, a SEFAZ disponibiliza informações sobre as definições, guias e processos para a realização de pagamento dos tributos estaduais na página da Internet, que conta ainda com sistema de atendimento a clientes e *call center*.²⁷

Quadro 2. Guerra Fiscal

Denomina-se “guerra fiscal”, no âmbito do ICMS, a concessão unilateral de incentivos fiscais pelos estados sem a autorização do CONFAZ, com o objetivo de atrair empresas e atividades econômicas para o seu território, à revelia dos interesses dos demais membros da federação. A legislação dispõe que somente pode ser concedido incentivo fiscal do ICMS se houver aprovação unânime dos governos federal, estaduais e do Distrito Federal.

Em um esquema sem isenções, e em que a alíquota não varia de estado para estado, o ICMS seria acumulado em toda cadeia até o consumidor final, sem apresentar distorções na repartição do imposto entre as unidades da federação. No entanto, sob o esquema de “guerra fiscal” um estado pode conceder incentivos fiscais para atrair investimentos, mecanismo que, nas operações interestaduais, prejudica o Estado consumidor, localizado à frente na cadeia produtiva, uma vez que o crédito fiscal correspondente afeta a sua arrecadação e deprime, artificialmente, a competitividade dos produtores locais. As outras empresas procurarão instalar-se no estado que outorga o benefício fiscal de modo a também se beneficiarem do incentivo. Como a aprovação da isenção depende da aprovação unânime dos estados, e essa não tem sido conseguida porque os interesses são divergentes, alguns estados optaram por realizar a isenção através da promulgação de decretos estaduais unilaterais sem a aprovação do CONFAZ, gerando controvérsias e conflitos de índole constitucional e legal.

Para aqueles casos em que os estados emitiram decretos outorgando isenções sem o consentimento do

²⁷ A destacar a criação do Posto Fiscal Eletrônico (PFE) e todos seus sistemas de apoio, e o serviço ao contribuinte por meio do atendimento eletrônico. O registro eletrônico permitiu o registro de 1,2 milhão de veículos através da Internet e/ou Caixas Eletrônicas, e facilitou que 7,4 milhões de veículos tenham sido licenciados mediante autenticação digital. Assim mesmo, a Guia Eletrônica de Informação e de Consistência, o sistema de Declaração Cadastral Eletrônica (DECA) e o sistema eletrônico de Autos de Infração e Imposição de Multas (AIIM) simplificaram a sistemática tributária do Estado.

CONFAZ, o GESP optou por estabelecer as seguintes medidas corretivas: i) indicar à Procuradoria Geral do Estado a necessidade de propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a legislação estadual ou distrital que instituiu os benefícios fiscais sem amparo do CONFAZ; ii) cobrar o valor correspondente do contribuinte paulista adquirente de mercadoria cujo crédito decorrente de imposto não foi cobrado no Estado de origem; iii) propor a concessão de benefícios fiscais reativos, via decretos, em operações internas ao Estado, na maior parte dos casos, para anular a vantagem fiscal ilícita dada por outro Estado, ou conceder vantagem fiscal equivalente ao contribuinte paulista. Os benefícios concedidos nesses casos, além de se fundamentarem no dispositivo mencionado, atendem também a comando da LRF, na medida em que a eventual renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, não afetando as metas de resultados fiscais, ou, alternativamente, se faça a compensação correspondente.

Recomendação

- A dificuldade na arrecadação das receitas realça a necessidade de uma reforma fiscal que restabeleça uma base equilibrada de alíquotas em todos os estados. Trata-se obviamente de uma matéria de caráter federal. Contudo, São Paulo deve explicitar claramente quais isenções tributárias são reconhecidas de modo a reduzir a possibilidade de interpretação equivocada pelos contribuintes das obrigações tributárias.
- Dada a complexidade de cálculo do ICMS para fins de pagamento, a SEFAZ deveria organizar de forma mais amigável na página da Internet as informações e instruções aos contribuintes.

12. As isenções fiscais são moderadas mas em algumas situações pouco transparentes.

O montante global de isenções fiscais concedidas pelo GESP representa ao redor de oito por cento de sua arrecadação anual total. De acordo com o convênio do CONFAZ e a LRF, as renúncias fiscais devem estar devidamente documentadas na lei estadual, bem como os respectivos mecanismos através dos quais a autoridade fiscal levará a cabo os ajustes compensatórios correspondentes. A SEFAZ não publica informação a respeito em sua página da Internet. No entanto, com respeito ao ICMS o cálculo das isenções e a auditoria das mesmas levadas a cabo pela SEFAZ se tornou um processo complexo.²⁸ As diferentes alíquotas que variam de estado para estado, bem como as complicações derivadas da guerra fiscal (ver Quadro 2), complicam o cálculo das isenções fiscais.²⁹

Recomendação

²⁸ No que respeita ao ICMS, a Lei Estadual 6.374 estabelece que as isenções ou qualquer outro incentivo ou benefício fiscal serão concedidos ou revogados nos termos das deliberações entre os Estados e o Distrito Federal, conforme previsto da Constituição Federal. Dito processo requer a aprovação unânime dos Estados no CONFAZ. Ver também discussão sobre guerra fiscal no Quadro 2.

²⁹ A isto se soma uma enquête realizada pela FIESP que reporta que o 83% dos contribuintes reportou não saber a percentagem de seus rendimentos que são transferidos ao governo via pagamento de impostos.

- A SEFAZ deve colocar à disposição dos contribuintes, de forma amigável, informações sobre os benefícios fiscais concedidos por Decreto Estadual e os convênios assinados no âmbito do CONFAZ.

Administração Tributária

13. A administração tributária é claramente definida e bem coordenada com a gestão fiscal global.

A administração tributária está claramente definida e organizada por funções. Na estrutura organizacional da SEFAZ existem cinco unidades coordenadoras, dentro as quais se encontra a Coordenadoria de Administração Tributária (CAT), responsável pela arrecadação dos tributos estaduais.³⁰ Quanto ao número de identificação dos contribuintes, a CAT utiliza dois números de registro. O primeiro, chamado de Inscrição Estadual (IE), e utilizado somente para pessoas jurídicas identifica os contribuintes do ICMS e se comunica com o cadastro federal. O segundo é o número de registro estadual do contribuinte que rege os impostos IPVA e ITCMD. A lei faculta e regula o acesso dos agentes tributários à informação dos contribuintes. Com o sistema de Cadastro de Contribuintes do ICMS, os agentes tributários podem trocar informações de índole econômico e fiscal, dentro de um esquema de confidencialidade. O sistema de controle de crédito acumulado declarado pelos contribuintes do ICMS não está adequadamente interconectado aos sistemas da SEFAZ, Procuradoria, Judiciário e os bancos.

14. Os direitos dos contribuintes são claramente definidos, mas os recursos administrativos para contestar as obrigações tributárias são complexos e morosos.

A lei complementar no. 939/03 institui o código de direitos, garantias e obrigações do contribuinte no Estado de São Paulo. Para isso foi criado o Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte (CODECON), do qual a Ouvidoria Fazendária e outros representantes dos poderes públicos e de entidades empresariais e de classe são integrantes. O Tribunal de Impostos e Taxas (TIT) tem duas instâncias de julgamento no âmbito administrativo, podendo o contribuinte recorrer à instância independente do judiciário a qualquer tempo.³¹ O TIT elabora relatórios gerenciais mensais divulgando dados relativos a estoque de processos, quantidade e tempo médio dos julgamentos. Na primeira instância, o tempo médio de julgamento é de cinco meses (desde a entrada do processo até o julgamento da defesa). Na segunda instância, o tempo médio de julgamento dos recursos ordinários é de trinta meses, e dos recursos especiais é de 72 meses. Também há um programa de educação fiscal. Com relação à dívida ativa tributária³² há uma aparente sobrestimativa dos valores tendo em vista que não há baixas na inscrição mesmo quando não há clara possibilidade de recuperação dos

³⁰ As demais são a Coordenadoria de Administração Financeira, a Coordenadoria Geral de Administração, a Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas e a Coordenadoria de Planejamento e Modernização.

³¹ A Lei nº. 10.941/01 rege o contencioso administrativo tributário e é regulamentada pelo Decreto nº. 46.674/02. A segunda instância administrativa possui regimento próprio.

³² De acordo com o critério PEFA, indicador PI-15, para alcançar avaliação “A” o total da dívida tributária dos contribuintes não pode exceder 2 por cento do arrecadado. Os valores atuais se aproximam de 76 por cento.

valores. Isso não significa que os processos de discussão judicial sejam interrompidos, apenas que as regras contábeis devem ser aperfeiçoadas e separadas dos procedimentos judiciais a fim de que os valores contabilizados sejam mais realistas.

Recomendações

- Colocar na Internet informações à disposição dos contribuintes de modo a que esse possa calcular suas obrigações tributárias de forma clara e abrangente.
- Aperfeiçoar os mecanismos de punição dos contribuintes sonegadores de tributos de modo a coibir a evasão fiscal.
- Aperfeiçoar funcionamento dos tribunais de recursos tributários de modo a tornar as decisões mais rápidas, e elaborar relatório anual estatístico informando número de processos apresentados, julgados e tempo médio de julgamento.
- Criar regras para dar baixa contábil dos processos de dívida ativa com baixa propensão a recuperação.
- Fazer reconciliação do recolhimento dos tributos de modo a que os recolhimentos não fiquem registrados na condição de receitas a classificar por mais de 30 dias.

Quadro 3. Transparência da administração tributária no Estado de São Paulo

Discricionariedade

As leis e as normas são complexas mas claras, e sujeitas a pouca discricionariedade. Contudo, a complexidade contribui para a falta de transparência na determinação das obrigações tributárias e para um elevado número de contestações que também tem caráter protelatório. A princípio há baixa discricionariedade do agente tributário na determinação de reduções do passivo tributário ou de isenções tributárias. Não há casos em que os impostos sejam negociados.

Integridade e contabilidade

Os agentes arrecadadores estão regidos pelo código de ética da SEFAZ, que foi implantado em 2007. Esse código estabelece vedações ao agente fiscal. Ademais, a SEFAZ conta com a Corregedoria da Fiscalização Tributária. Por outro lado, se aplica o Código Tributário Nacional (CTN) que veda a divulgação pela Fazenda ou seus servidores de informações obtidas em razão de ofício sobre a situação econômica ou financeira de terceiros, e sobre a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

Prestação de contas e relatório

A administração tributária é obrigada a prestar contas ao público e ao legislativo no que diz respeito a aplicação de suas despesas e receitas da mesma forma que os demais gestores públicos. A informação sobre o impacto fiscal esperado da aprovação de novas medidas tributárias é feito caso a caso, sendo obrigatória sua estimativa de acordo com a LRF. A estimativa dos gastos tributários consta como anexo à LDO, mas somente o IPVA tem uma metodologia de cálculo explicitada, sendo que para o ICMS são apresentados apenas dados globais.

Direitos do contribuinte

A legislação do contencioso administrativo assegura aos contribuintes em geral os direitos constitucionais à ampla defesa, ao contraditório, à devido processo legal e à dupla instância de recursos, inclusive assegurando ao postulante o direito de ser representado mediante procuração.

15. A participação da opinião pública nas discussões de novas propostas de leis ainda é bastante incipiente.

A LRF estabelece que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Entretanto, as experiências de participação popular no GESP ainda são incipientes, e restringem-se ao PPA e a LOA. Na elaboração do último PPA ocorreram consultas populares por intermédio da Internet, bem como de alguns postos de representação das secretarias no interior do Estado. A LDO também tem previsto que durante a elaboração orçamentária sejam realizadas audiências públicas, tanto pelo executivo quanto pelo legislativo, mas a falta de conhecimento por parte dos cidadãos das responsabilidades dos diferentes níveis de governo leva a que as sugestões sejam discrepantes, dificultando sua consolidação. Essa dificuldade fez com que as sugestões apresentadas durante 40 dias nas oito audiências regionais realizadas pelo legislativo em 2007 somente sejam consideradas na preparação da LOA de 2009, com defasagem de um ciclo orçamentário. O público é informado de mudanças na legislação por meio da exposição de motivos que acompanha todos os projetos de lei, que ficam disponíveis na página do legislativo (que pode convocar audiências públicas) e da SEFAZ. Ademais, todos os atos administrativos que alteram normas ou regulamentos são publicados no DOE.

Recomendações

- Realizar com a antecedência necessária as audiências públicas promovidas pelo Executivo para que as sugestões da sociedade possam ser selecionadas e aproveitadas na proposta de LOA para o ano seguinte. Dar celeridade às audiências públicas regionais realizadas pelo Legislativo, de forma a viabilizar que as sugestões apresentadas sejam aproveitadas na proposta de LOA sob análise.

Regras de contratação

16. As características dos contratos entre o GESP e as entidades públicas ou privadas são claras e estão disponíveis para o público, mas alguns detalhes não são facilmente disponíveis.

Além das aquisições normais de bens e serviços (ver parágrafo 55), existem três tipos de contratação entre o GESP e o setor privado: (i) concessões; (ii) parcerias público-privadas (PPP); e (iii) contratos de gestão ou convênios para provimento de serviços públicos pelas organizações sociais ou outras entidades do terceiro setor. As concessões, governadas pela lei federal no. 8.987, são adquiridas pelo setor privado e não permitem nenhum tipo de aporte financeiro ou garantia pelo governo. As PPPs, regidas pela lei federal no. 11.079 e lei estadual no. 11.688, são um tipo particular de concessão em que o governo pode financiar parte do projeto e fornece garantias ao investidor privado. Finalmente, a lei complementar estadual no. 846 permite contratar instituições sem fins de lucrativos nas áreas de saúde e

cultura, as chamadas organizações sociais (OS). Em função do sucesso deste modelo, o GESP expandiu o número de contratos com as OS e também passou a celebrar convênios com outras organizações do terceiro setor que não puderam se tornar OS (por exemplo, fundações). Diferentemente das PPPs, os contratos com o terceiro setor cobrem somente operação e manutenção. Nesse caso, o GESP realiza os investimentos cujo patrimônio continua sob seu controle. A página da SEFAZ contém informações resumidas sobre as PPP—linha 4 do Metrô e obra de saneamento básico. Informações mais completas sobre o programa não são públicas, mas podem ser obtidas na SEP, que é também responsável pelo fornecimento de informações detalhadas sobre o impacto orçamentário de longo prazo das PPP à Secretaria do Tesouro Nacional, embora essas informações não estejam disponibilizadas na página da Secretaria³³. Ainda não existe suficiente experiência com as PPP, não tendo se verificado problemas com o modelo, a necessidade de uso das garantias ou necessidade de renegociação dos contratos. As concessões existentes na área de transporte estão detalhadas na página da Secretaria de Transporte.³⁴ A SEFAZ também mantém um cadastro de convênios com as organizações sociais.³⁵

Recomendações

- Os ganhos de eficiência que parecem ser associados com o crescimento do terceiro setor precisam ser acompanhados de mecanismos que não impliquem perda da informação sobre os custos dos serviços. Do mesmo modo, devem ser explicitados os critérios de qualidade dos serviços e de medição da efetividade obtida pelo governo.
- O programa de privatização deve continuar a ser pautado por processos competitivos de oferta pública que maximizem a obtenção de vantagens para o GESP e a melhoria dos serviços públicos.

Marco legal para gerenciamento dos passivos e ativos públicos

17. A legislação e os acordos da dívida com o governo federal disciplinam adequadamente a gestão dos passivos e ativos públicos, incluindo as concessões dos direitos para o uso de bens públicos. A gestão da dívida pública está disciplinada pela LRF e pelo contrato do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal acordado entre o GESP e o governo federal.³⁶ O contrato com o governo federal prevê o pagamento de uma taxa anual de juros de seis por cento mais inflação medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). O acordo prevê amortização de vinte por cento da dívida e a proibição de emissão de títulos de dívida nova até que a relação entre a dívida e a Receita Líquida Real seja menor que um. Para o GESP o pagamento da dívida deve ser de treze por cento da receita líquida real³⁷. Além disso, quando da contratação de novos empréstimos, o Estado tem que observar

³³ O demonstrativo anual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com os contratos de PPP, que é entregue à Secretaria do Tesouro Nacional está disponível na página da SEFAZ.

³⁴ <http://www.transportes.sp.gov.br/v20/concessoes.asp>

³⁵ <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates/>

³⁶ <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/ajsp.asp>

³⁷ A receita líquida real (RLR) é definida pela Lei n.º 9.496/97 como sendo a receita realizada nos doze meses anteriores, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências

(continued...)

que os encargos, juros e amortizações da sua dívida total não excedam 11,5 por cento da Receita Corrente Líquida³⁸, caso contrário a contratação da operação de crédito não é autorizada. Para o GESP contrair novos empréstimos é preciso autorização do legislativo estadual e autorização do Senado. O demonstrativo do limite de dívida deve ser publicado a cada quadrimestre, bem como as operações de crédito realizadas. A LRF dispõe que a LDO deve estabelecer os fins das operações de crédito; investimentos previstos no PPA, aumento de capital nas empresas públicas e PPPs.

18. São Paulo tem um arcabouço legal abrangente e transparente de privatização e conduziu um programa significativo na última década.

Desde 1996, São Paulo realizou um extenso programa de privatização, tendo alienado ativos em valores de mais de USD 20 bilhões, principalmente nas áreas de geração e distribuição de eletricidade e bancária. As normas para a privatização são claras e as transações são fiscalizadas pelo TCE. O acordo de ajuste fiscal determinou que os rendimentos provenientes da privatização se destinassem para a amortização da dívida estadual.

B. Transparência do Processo Orçamentário

Clareza e uniformidade na elaboração e apresentação do orçamento

19. O calendário orçamentário está definido nas constituições federal e estadual e detalhado em decreto estadual, sendo em geral respeitado na prática.

O exercício fiscal é o ano-calendário. O calendário de elaboração do orçamento está formalmente definido na legislação, sendo disseminado o respeito aos prazos (ver Quadro 4). O calendário tem sido cumprido quanto ao envio dos projetos de LDO (30 de abril) e da LOA (30 de setembro). Quanto ao PPA, não havia um calendário fixado. Assim, em 2008 o legislativo aprovou emenda constitucional estabelecendo o dia 15 de agosto como data para envio do PPA. O legislativo dispõe de dois meses para apreciar a proposta de LDO e de três para o projeto de LOA. O legislativo não tem aprovado as LOA dentro dos prazos. Nos três últimos anos os orçamentos de 2006 e 2007 somente foram sancionados em março. Para o orçamento de 2008 a LOA foi tempestivamente sancionada ainda em 2007. A LDO define que se não votado o orçamento até o início do exercício, o executivo pode realizar despesas de acordo com a proposta orçamentária no limite de um doze avos em cada mês.

- A SEP deve ampliar para seis semanas o prazo dado aos órgãos setoriais para elaboração da proposta orçamentária.

voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais.

³⁸ A receita corrente líquida (RCL) para os Estados é o somatório de suas receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.

- O legislativo deve continuar a aperfeiçoar e dar celeridade a seus procedimentos de apreciação da proposta de LOA de forma a evitar que ocorram atrasos na aprovação do orçamento como os verificados em 2006 e 2007.

Quadro 4. Cronograma Resumido de Elaboração Orçamentária

Etapas	Responsável	Período
Definição da sistemática de elaboração do orçamento	CO/SEP	jan/fev
Análise e ajuste de conversão da série histórica de execução dos três anos anteriores nas bases da programação para o próximo ano	GPO/Gb.CO	11/2 a 9/4
Encaminhamento da proposta de LDO à Assembléia Legislativa	Governador	até 30/4
Ajustes da estrutura programática do orçamento: programas, ações, produtos e unidades de medida.	Setorial/DPDO GPO/CPA	maio
Previsão preliminar da receita a nível de fonte e previsão das despesas incompressíveis (pessoal, dívida e sentenças judiciais)	SEFAZ/DCIO	30/05 *
Decisão SEP do valor referencial de custeio	Secretário SEP	2/6 a 6/6
Ofício-circular do Secretário SEP para secretários e dirigentes dos outros poderes, Ministério Público, Defensoria Pública e do documento informativo dos valores referenciais dos órgãos (GVRC)	CO/SEP	até 23/6
Receita detalhada da SEFAZ e compatibilização com projeção da SEP	SEFAZ/DCIO	até 22/7*
Proposta orçamentária setorial para orçamentos fiscal e seguridade social, e das empresas não dependentes– orçamento de investimento	Órgãos Setoriais	até 25/7
Elaboração do demonstrativo econômico-financeiro do GESP para compor a mensagem	SEFAZ	até 14/8*
Análise da proposta dos órgãos e decisão da coordenação de orçamento (CO) da proposta orçamentária	CO/SEP	18/8 a 29/8
Encaminhamento proposta orçamentária para aprovação preliminar do Secretário	CO/SEP	até 5/9
Reuniões do Secretário da SEP com CO, secretarias e empresas e encaminhamento dos valores da proposta orçamentária ao Governador	Secretário SEP	10/9
Definição do texto do projeto de lei orçamentária	SEP	até 10/9
Aprovação do Governador	Governador	até 17/9
Encaminhamento da Mensagem revista e do projeto de lei ao Governador	ATL	até 22/9*
Encaminhamento do projeto à Assembléia Legislativa	SEP	até 30//9*

Prazos marcados com asterisco constam do Decreto nº. 34.718/92, que fixa normas para a elaboração da LOA.

Recomendações

20. As previsões orçamentárias e as premissas macroeconômicas subjacentes são apresentadas claramente tanto na LDO quanto na LOA.

O orçamento anual se baseia em um marco macroeconômico de médio prazo, conforme definido na LDO. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para calcular as estimativas de receitas e despesas são definidos pela SEFAZ e explicitados na proposta orçamentária. Normalmente, o GESP contrata a Fundação FIPE para fornecimento da grade de parâmetros econômicos de médio prazo do PPA, e para a elaboração da LDO e LOA utiliza a mediana do Boletim Focus do Banco Central³⁹, que reflete a expectativa dos principais agentes econômicos do setor privado. Cabe à SEP a coordenação da alocação de recursos por setor, dentro da disponibilidade total de recursos definida pela SEFAZ. A apresentação das estimativas de receita e das dotações de despesas se faz de forma bem discriminadas na LOA.

21. A documentação orçamentária inclui uma exposição dos objetivos da política fiscal de médio prazo e das metas fiscais definidas.

Os objetivos fiscais de médio prazo são acordados com o governo federal no âmbito do programa de ajuste fiscal, após análise sobre o comportamento esperado para a dívida consolidada no longo prazo, e expressos como metas fiscais na LDO (quando então se torna de conhecimento público). A meta fiscal adotada pelo GESP é o resultado primário, que tem caráter impositivo para o ano de que trata o orçamento, e caráter indicativo para os dois anos seguintes. A LDO apresenta ainda metas para o resultado nominal e para as receitas e despesas primárias. O legislativo tem a prerrogativa de alterar as metas primárias quando da votação e aprovação da LDO, mas na prática têm prevalecido as metas propostas pelo executivo. Quando da apresentação da proposta de LOA, o executivo revê as projeções macroeconômicas mas o resultado primário, expresso em valor nominal, é mantido igual ao estabelecido na LDO. O não cumprimento da meta primária pode implicar em sanções financeiras por parte do governo federal. O GESP tem apresentado um histórico de sucesso no cumprimento dessas metas. Contudo, os valores das metas de receita e despesa apresentados na LDO não discriminam os seus principais agregados, dificultando uma análise pelo público da composição e de como se calcularam os números para os anos em consideração.

Recomendações

- Publicar os contratos de revisão do programa de ajuste fiscal com o governo federal, inserindo notas explicativas que facilitem a compreensão pelo legislativo e pelo público das condições obtidas e da trajetória esperada da dívida.

22. As inúmeras vinculações constitucionais e legais de receitas orçamentárias, somadas às despesas obrigatórias, predeterminam a alocação de mais de 90 por cento da LOA.

³⁹ O Boletim Focus é uma média das previsões independentes já existentes no mercado.

A excessiva vinculação de receitas, como a dos setores de educação e saúde, somada às despesas de caráter obrigatório (pessoal e dívida), retira da LOA uma de suas funções primordiais, qual seja, a de definir anualmente a alocação dos recursos. Ao cristalizar no tempo a alocação dos recursos, geralmente incorre-se numa situação em que setores acabam recebendo recursos sem vinculação com as prioridades das políticas públicas. A alocação deve ser decidida anualmente dentro de uma visão de médio prazo e sujeita às prioridades políticas de cada período. No GESP, cabe à SEP a distribuição de limites para gastos com as despesas discricionárias, dentro do limite total definido pela SEFAZ.

Recomendação

- Incluir, na mensagem que encaminha a LOA ao legislativo, demonstrativo sobre a vinculação das receitas, bem como do montante de despesas de caráter obrigatório, de forma a explicitar o grau de rigidez existente na elaboração da LOA.

23. As estimativas das receitas e despesas das novas políticas não são claramente identificadas na documentação orçamentária.

As propostas de novas políticas nas áreas das receitas e despesas públicas não são discutidas nem claramente identificadas na documentação orçamentária, haja vista que no sistema orçamentário brasileiro essas políticas exigem lei específica que as aprove. Aprovada uma nova política, os seus efeitos financeiros devem ser refletidos na lei orçamentária. Apesar de não haver a distinção nos documentos orçamentários de novas e antigas políticas, a LRF instituiu para todos os governos o conceito de “margem de expansão para despesas de caráter continuado”. Assim, os custos das novas políticas que impliquem em diminuição de receitas ou em aumento de despesas continuadas devem ser compensados ou estar contidos nessa margem de expansão. Nas fases de preparação e discussão da LOA, essas novas propostas normalmente não são discutidas em separado das demais políticas, nem os custos dessas atividades são identificados separadamente. Entretanto, as novas propostas mais significativas costumam merecer menção em separado na mensagem que encaminha a proposta de LOA ao legislativo.

Recomendação

- Implementar a boa prática adotada por vários países de separar (de preferência por exigência da LDO), na mensagem que apresenta a proposta de LOA ao legislativo, a análise sobre novos programas (ou novos projetos significativos) em comparação com programas ou projetos já existentes.

24. A documentação orçamentária não inclui uma avaliação da sustentabilidade fiscal nem uma análise de sensibilidade das principais premissas econômicas e de política fiscal.

A análise da sustentabilidade fiscal está ligada ao programa de ajuste fiscal assinado entre o GESP e o governo federal. O objetivo de política econômica de longo prazo retratada no programa é a redução da dívida consolidada do GESP até que seu valor seja inferior a sua receita líquida real, segundo trajetória definida a cada rodada de revisão (que ocorre a cada

três anos). As premissas a respeito da política fiscal e os parâmetros econômicos têm se mostrado realistas, consubstanciando-se numa continuada redução da relação dívida/receita de um patamar de 2,27 em fins de 2002 para 1,71 em fins de 2007. Entretanto, não se publicam os resultados das avaliações conduzidas por ocasião das revisões com o governo federal, restringindo-se o GESP a dar publicidade a um sumário dos termos do acordo revisto.

Recomendação

- Disponibilizar ao legislativo e ao público em geral as análises de sustentabilidade da dívida, inclusive com a construção de cenários de evolução de sua trajetória no longo prazo.

25. A lei proíbe atividades extra-orçamentárias e essa restrição é respeitada na prática.

Os gastos financiados com recursos externos são totalmente integrados no processo orçamentário, bem como as receitas diretamente arrecadadas pelas entidades públicas.

Contabilidade e relatórios sobre a execução orçamentária

26. A contabilidade e os procedimentos de controle interno fornecem uma base confiável para acompanhar os empenhos, liquidações, pagamentos, pagamentos atrasados, ativos e passivos, embora não seguindo todas as normas internacionais.

A Lei 4.320 e a LRF definem as normas de contabilidade pública e de controle interno. Especificam que o regime contábil é o de caixa para as receitas e de competência para as despesas. O sistema contábil foi desenvolvido muito antes da elaboração dos padrões internacionais atuais e, com isso, não estão necessariamente alinhados com estes. Entretanto, o uso consistente dos sistemas de contabilidade por mais de 40 anos sugere um grau elevado de transparência e de consistência interna das práticas contábeis. Todas as transações financeiras com receitas do tesouro estadual transitam pela CUT, que é unificada e administrada pelo banco Nossa Caixa⁴⁰, e compreendem os registros de empenho, liquidação e pagamento realizados pelos respectivos ordenadores de despesa e sujeitos a mecanismos de controle interno que verificam a legalidade e conformidade com as regras orçamentárias e financeiras. Os procedimentos de execução financeira são devidamente normalizados e possuem critérios de segregação de funções entre as atividades de gerenciamento, contabilidade, pagamento e auditoria interna.

A LRF permite ao executivo contingenciar a realização das despesas durante o exercício caso verifique que as receitas se realizarão em ritmo inferior ao da previsão orçamentária. No início do ano o GESP edita decreto de programação financeira para o exercício e ao final de cada bimestre verifica a necessidade de adoção de medidas de adequação dos limites de

⁴⁰ Porém, existem algumas transações como os convênios com o governo federal em que os órgãos estaduais são obrigados a utilizar contas bancárias nas instituições financeiras federais.

gastos, observadas as despesas que não devem ser sujeitas ao contingenciamento. A LDO define as despesas não sujeitas a contingenciamento (por exemplo, despesas obrigatórias, prioritárias ou de caráter continuado). Este mecanismo, apesar de trabalhoso, parece ser eficiente tendo em vista que não tem impedido a execução nos níveis definidos no orçamento. A programação financeira é feita para o ano com projeção mês-a-mês; e para o mês com projeção dia-a-dia. Os limites financeiros programados para o mês são disponibilizados em parcelas semanais aos gestores.

A Lei 4.320 permite que parte das despesas empenhadas e liquidadas mas ainda não pagas sejam levadas ao exercício seguinte. Este procedimento denomina-se inscrição em restos a pagar processados (despesas empenhadas e liquidadas) ou não processados (despesas empenhadas mas ainda não liquidadas). As não processadas estão sujeitas a existência de saldo financeiro. Contudo, apesar de dar alguma flexibilidade na gestão, as despesas não processadas não observam os princípios contábeis geralmente aceitos porque antecipa a contabilização de uma despesa em que ainda não houve a contraprestação do bem ou serviço ao estado.⁴¹ A legislação dispõe que os precatórios registrados até 30 de junho de um ano devem ser incluídos no orçamento para pagamento no ano seguinte. Contudo, tendo em vista o significativo volume de dívidas acumuladas⁴², este prazo tem se estendido por vários anos. O GESP está pagando em 2008 os precatórios alimentares inscritos até 1998. Segundo as autoridades, não existem outras despesas em atraso. Por sua vez, o GESP adota para as receitas das entidades da administração indireta a prática de diferimento de receitas⁴³ que permite registrar como receitas do exercício seguinte aquelas arrecadadas no ano anterior quando houver uma arrecadação maior do que a prevista no orçamento. Esta prática difere das normas internacionais de contabilidade. O governo federal não mais adota essa prática.

Recomendações

- Identificar diferenças entre o sistema de contabilidade atual e as normas internacionais (provavelmente no contexto do grupo de trabalho federal formado para reformar o plano de contas)—com o objetivo de dar prioridade às reformas onde o alinhamento com normas internacionais resolveria as deficiências do sistema atual. São Paulo poderia avaliar a conveniência de realizar um projeto piloto em que informações fiscais nos padrões internacionais fossem produzidos para verificar as dificuldades e conseqüências da adoção dessas práticas.
- Publicar detalhes da constituição dos precatórios.

27. O sistema de contabilidade é capaz de rastrear todas as despesas e produzir relatórios precisos durante o ano sobre os resultados da execução orçamentária.

⁴¹ Como os volumes de restos a pagar nos últimos anos têm sido praticamente constantes (cerca de 0,4 por cento do PIB ou 4 por cento da despesa), não tem havido um impacto orçamentário significativo. Os restos a pagar devem ser liquidados em até 90 dias depois de encerrado o exercício, mas é possível estender esses prazos.

⁴² O volume de precatórios em 2006 foi de R\$ 12,5 bilhões e em 2007 cerca de R\$ 15,4 bilhões (1,8 por cento do PIB estadual). De acordo com o critério PEFA, indicador PI-4, para alcançar avaliação “A” o total da dívida em atraso não pode exceder 2 por cento da despesa. Os valores atuais de precatórios se aproximam de 16 por cento.

⁴³ Em 2006 o diferimento de receitas somou R\$ 3,4 bilhões e em 2007 R\$ 3,8 bilhões (0,42% do PIB).

A abrangência do sistema de contabilidade e da CUT parecem ser detalhada, e a história de uma década de bons resultados fiscais sugere que ambos são de alta qualidade⁴⁴. O GESP gere a CUT e a execução orçamentária por meio do Sistema de Administração Financeira dos Estados e Municípios (SIAFEM), inicialmente preparado nos moldes do existente no governo federal, mas adaptado às necessidades do estado. Também é utilizado um sistema (SIGEO) para realizar relatórios gerenciais.⁴⁵ O SIAFEM permite rastrear todas as despesas e receitas realizadas e mantém registro de todas as transações orçamentárias, financeiras e patrimoniais realizadas, exceto com relação às empresas públicas não dependentes (embora inclua a transferência de capital para elas). As três universidades estaduais passaram a registrar integralmente sua execução orçamentária, contábil e financeira no SIAFEM, em tempo real, entre os exercícios de 2007 e 2008. As autoridades enfatizaram que nenhuma despesa pode ocorrer sem ser incluída no sistema na medida em que os pagamentos só conseguem ocorrer por meio da CUT. A reconciliação da CUT é feita de forma automática. Tanto o SIAFEM quanto o SIGEO estão disponíveis ao legislativo, TCE e ao público. Esses sistemas são amplamente utilizados pelos deputados estaduais e auditores no exercício da fiscalização das contas públicas. A apresentação de relatórios é frequente e—até o ponto em que o SIAFEM é detalhado e confiável— de alta qualidade, tendo em vista que são gerados automaticamente pelo sistema. Um resumo dos relatórios produzidos está no Quadro 5.

28. O legislativo recebe tempestivamente relatórios bimestrais e quadrimestrais sobre os resultados da execução orçamentária, conforme exigência da LRF, assim como o TCE que também recebe trimestralmente relatórios por ele exigidos.

Os relatórios periódicos preparados pelo GESP e encaminhados ao legislativo são discutidos no Quadro 5. O GESP também prepara outras informações ao TCE a cada trimestre. Não há, contudo, a exemplo do preparado pelo governo federal, um relatório mensal explicando o comportamento das finanças públicas de modo mais amigável. Ao final do exercício fiscal, o GESP prepara um extenso relatório denominado Relatório do Secretário que, junto com as demonstrações financeiras e notas explicativas, é enviado ao legislativo e ao TCE para efeito de prestação de contas anual.

Recomendação

- A SEFAZ poderia produzir um boletim informativo de fácil leitura ao público, baseado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária bimensal que já é produzido. Para isso deveria recorrer a gráficos, tabelas e mensagens destacadas, nos moldes do relatório mensal produzido pelo Tesouro Nacional.

⁴⁴ A estrutura contábil permite identificar ativos, passivos e patrimônio líquido, ativos e passivos compensados, receitas e despesas orçamentárias, financeiras e patrimoniais, e o resultado da variação patrimonial. A classificação econômica das receitas e despesas contábeis é a mesma usada para a elaboração do orçamento. O sistema contábil permite gerar informações de acordo com funções, subfunções, programas, fonte de recursos.

⁴⁵ O SIGEO é um sistema bastante amigável na plataforma web que permite a construção de relatórios de acordo com as necessidades dos usuários. O SIAFEM é utilizado por todas as 900 unidades gestoras executoras, mais de 16 mil usuários ativos em 5 mil estações de trabalho. O SIGEO tem mais de 1000 usuários.

29. Não costumam ser apresentadas ao Legislativo durante o ano fiscal propostas orçamentárias suplementares para alteração das receitas e despesas.

A LOA especifica as situações em que se pode remanejar e suplementar as receitas e as despesas do orçamento sem nova autorização legislativa, sendo que eventuais alterações devem apresentar as mesmas classificações usadas na LOA. A LOA tem autorizado que a receita seja alterada de acordo com a necessidade de adequá-la à sua efetiva arrecadação, o que significa também que o legislativo autoriza previamente que eventuais excessos de arrecadação sejam incorporados à LOA. Pelo lado da despesa, o legislativo autoriza no texto da própria LOA que o executivo proceda a diversos remanejamentos de dotações, que somados introduzem grande flexibilidade durante a execução orçamentária. A autorização compreende a abertura de créditos suplementares:

- i) de dezessete por cento do total das despesas;
- ii) de nove por cento do total da despesa para suprir insuficiências relativas a inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados;
- iii) de 0,2 por cento da receita corrente líquida consignados como reserva de contingência;
- iv) destinados à cobertura de despesas à conta das receitas próprias de autarquias, fundações e empresas públicas dependentes; e
- v) até vinte por cento do total da despesa, abertos mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

O executivo fica ainda autorizado a alocar recursos em grupo de despesa ou elemento de despesa não dotados inicialmente e a transpor, remanejar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão. Portanto, a necessidade de o Poder Executivo encaminhar solicitações de créditos adicionais à Assembléia ocorre apenas quando da incorporação de atividade ou projeto novos, não constantes da lei orçamentária. Antes que possam ser executadas, contudo, as decisões de remanejamento adotadas pelo Poder Executivo que impliquem alterações nas dotações orçamentárias constam de Decreto assinado pelo Governador, e são publicadas no Diário Oficial do Estado.

A flexibilidade concedida pelo legislativo para que o executivo remaneje dotações de despesas é elevada. Essa flexibilidade permite que durante a execução da LOA essa se desfigure em relação ao que foi inicialmente aprovado, com perda da função típica que deveria caber à peça orçamentária de servir de instrumento de planejamento de curto prazo que predetermine as despesas a serem executadas no ano seguinte. As autoridades argumentam que a aparente dilatada flexibilidade de remanejamento orçamentário abstrai as circunstâncias das relações entre os poderes. Reduzir as possibilidades desse remanejamento aos padrões internacionais mereceria ser estudada com atenção, em especial quanto ao risco potencial de enrijecer a ação governamental. A LDO também dispõe que deve ser alocado a uma reserva de contingência pelo menos 0,5 por cento da receita corrente líquida prevista

para fazer frente a despesas de natureza extraordinária. O GESP tem alocado na LOA apenas esse valor mínimo exigido na LDO.

Recomendações

- Reduzir gradualmente a excessiva flexibilidade para que ela se situe próxima aos padrões de remanejamento aceitos internacionalmente.
- Introduzir um calendário de apreciação de eventuais solicitações de créditos adicionais, por exemplo uma ou duas revisões ao longo do ano.

30. As contas anuais definitivas auditadas estão disponíveis seis meses após o fim do exercício fiscal.

O BGE é apresentado ao TCE em até 120 dias após o encerramento do exercício fiscal. O TCE tem até 60 dias para preparar o relatório final de auditoria com a emissão de parecer que é enviado ao legislativo para que este proceda a votação das contas do Governador. Esses prazos têm sido observados pelo executivo e pelo TCE nos últimos três exercícios financeiros. O parecer do TCE é acompanhado de detalhado relatório de auditoria em que são avaliados não só a fidedignidade das contas, mas também sobre a execução dos programas de governo. Tanto os demonstrativos financeiros como o parecer e relatório de auditoria estão disponíveis para consulta na Internet⁴⁶.

As empresas públicas disponibilizam seus demonstrativos financeiros, auditados por auditores independentes, no DOE e na Internet, mas esses balanços não estão consolidados no BGE. Além disso, o TCE julga as contas dos administradores das empresas públicas com o propósito de certificar a regularidade da gestão. O TCE também audita a prestação de contas de todos os gestores públicos estaduais (mais de 1.100) e dos dirigentes das organizações sociais. A legislação estabelece que o TCE tem até o final do exercício seguinte para auditar essas contas. Além disso, o TCE audita todos os contratos com valores acima de R\$ 750 mil. Caso encontre irregularidades encaminha-os ao legislativo para que esse emita decreto legislativo suspendendo a execução do contrato. Em algumas situações, por demora nessa análise pelo legislativo, quando a ordem de suspensão é enviada ao executivo muitas vezes o contrato já encerrou, não sendo portanto efetiva a ação fiscalizadora. O TCE também envia ao Ministério Público as informações de irregularidades para eventual abertura de processo penal ou cível. Contudo, como as auditorias nas contas de cada unidade gestora ocorre depois do parecer das contas do governo, não há uma consolidação das principais constatações que poderiam afetar essa apreciação.

O legislativo deve julgar as contas do GESP até o final do exercício fiscal seguinte. Até a modificação da constituição estadual em 2006 havia atrasos nesse julgamento, corrigido em 2007. Na página do legislativo na Internet é possível acessar a resolução que aprova as

⁴⁶ O BGE está disponível na página da SEFAZ no <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/> e o parecer de auditoria do TCE no www.tce.sp.gov.br.

contas, acompanhada do relatório das Comissões de Orçamento e de Fiscalização que instruem o processo⁴⁷.

Recomendação

- O TCE deve preparar relatório gerencial anual resumindo as principais constatações de irregularidades encontradas nas auditorias de gestão de modo a possibilitar a obtenção de uma visão consolidada sobre a qualidade dos sistemas de controle interno do GESP.

C. Acesso Público à Informação

Compromisso com a publicação oportuna dos dados fiscais

31. As informações fiscais são abrangentes e estão prontamente disponíveis ao público. Existe um compromisso claro do GESP com a transparência e em prestar informações nas datas programadas.

Os relatórios fiscais preparados pelo GESP estão discutidos no Quadro 5. Além disso, o GESP prepara relatórios de acordo com solicitações especiais do TCE e legislativo e disponibiliza o SIAFEM e SIGEO de modo a permitir o amplo acesso aos dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Cobertura e qualidade da documentação orçamentária

32. A documentação orçamentária cobre as atividades fiscais do GESP de maneira extensa.

O PPA e a LDO são os principais insumos que alimentam o processo de elaboração da LOA. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os quatro anos de governo, incluindo um diagnóstico sobre os objetivos, indicadores, ações, produtos, metas e fonte de recursos. A LDO estabelece as prioridades, metas, ações e produtos para o ano fiscal, a metodologia para a projeção das receitas e despesas públicas e um anexo de metas fiscais onde se estabelecem: a) metas físicas para o ano fiscal e os dois seguintes; b) avaliação sobre o cumprimento das metas relativas ao ano anterior; c) demonstrativo das metas anuais de receitas, despesas e resultados primário e nominal; d) evolução do patrimônio líquido (bens/direitos/obrigações); e e) estimativa e compensação das renúncias fiscais e da margem de expansão dos gastos de caráter continuado (previstas para mais dois anos). A LDO é a principal conexão entre o PPA e as ações contidas na LOA, a qual contém o valor dos programas e das ações orçamentárias (atividades ou projetos) por grupo de despesa.

⁴⁷ <http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/>

33. Os gastos de segurança pública são apresentados na LOA de forma completa.

A Secretaria de Segurança Pública não recebe nenhum tratamento especial em termos de elaboração e execução orçamentária, já que todas as entidades do GESP constam da LOA. A única exceção se apresenta pelo lado da despesa, em que a dotação orçamentária destinada à área de inteligência da polícia estadual consta como global, sem maiores detalhes. Esses gastos, contudo, são auditadas na sua totalidade pelo TCE que emite parecer sobre essas contas.

A cobertura e a qualidade dos documentos orçamentários**34. Os documentos orçamentários cobrem todo o governo estadual, e as receitas de todas as principais fontes de financiamento são identificadas separadamente.**

A cobertura do orçamento é exaustiva e uniforme para todos os recursos orçamentários. As contas do governo tem a mesma classificação utilizada na LOA, apresentando um maior detalhamento nos classificadores econômicos de receita e despesa.

Disponibilidade de dados fiscais de exercícios anteriores e futuros**35. A documentação orçamentária apresenta os principais agregados fiscais correspondentes a quatro anos anteriores ao exercício de que trata a lei orçamentária, bem como indicadores agregados referentes a previsões para os dois anos subsequentes.**

Por exigência da LRF, a LDO é acompanhada de anexos que demonstram, além dos resultados primário e nominal, a evolução das receitas e despesas fiscais, de forma agregada, nos três anos anteriores ao ano a que ela se refere, bem como a evolução patrimonial do GESP nesse mesmo período. A proposta orçamentária também se faz acompanhar de alguns demonstrativos com perspectiva histórica, como a receita arrecadada nos quatro anos anteriores ao orçamento, discriminada até o quarto nível da classificação econômica, e da despesa por poder e órgão nesse mesmo período. Ademais, existem demonstrativos para o ano a que se refere a proposta orçamentária, como os que apresenta toda a legislação que rege as receitas públicas, e a discriminação dessas por fonte dos recursos por unidade orçamentária. As informações disponibilizadas na LDO e na LOA são bastante detalhadas, com exceção do desdobramento da estimativa de receitas e despesas para os dois anos seguintes.

Recomendação

- Apresentar na LDO estimativas de receitas e despesas com um maior grau de detalhamento, desdobradas respectivamente pelo menos por seus principais agregados e por função, para futuramente chegar-se a um desdobramento das despesas por programas. De modo gradual, transformar a LDO em um MGMP.

Quadro 5. Relatórios fiscais preparados pelo Governo do Estado de São Paulo

I - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO - preparado a cada dois meses:

- Balanço orçamentário fiscal e da seguridade social – receitas por fonte e categoria econômica; despesas por natureza econômica, órgão, função e programa. São informadas para as despesas a dotação orçamentária inicial, os créditos orçamentários suplementares, as despesas empenhadas, liquidadas e pagas.
- Outros demonstrativos - Apuração da receita corrente líquida; receitas e despesas previdenciárias; resultados primário e nominal; despesas com juros; restos a pagar; receitas de operações de crédito; projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos; receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos; despesas com saúde; e despesas com educação.

II – Relatório de Gestão Fiscal - RGF- preparado por cada um dos poderes é de periodicidade quadrimestral:

- Demonstrativo da despesa com pessoal – compara as despesas com pessoal e encargos sociais com a despesa corrente líquida para demonstrar se o limite da LRF estão sendo respeitados.
- Demonstrativo da dívida consolidada líquida - compara a receita corrente líquida (RCL) com a dívida consolidada líquida, inclusive precatórios e restos a pagar.
- Demonstrativo das garantias e contra garantias – demonstrativo dos valores garantidos em comparação com os limites fixados pelo Senado Federal.
- Demonstrativo das operações de crédito por antecipação de receita – compara as operações financeiras de curto prazo de antecipação de receita (até 1 ano) com os limites fixados pelo Senado Federal.
- Demonstrativo da disponibilidade de caixa – preparado apenas no último ano do mandato - demonstra os recursos de caixa disponíveis para custear os restos a pagar inscrito no último ano do governador. A LRF dispõe que a disponibilidade financeira deve ser maior que a soma dos restos a pagar.
- Demonstrativo dos restos a pagar – é apresentado um demonstrativo com o total de despesas empenhadas em um exercício mas que ainda não foram pagas.

III – Balanço Geral do Estado – BGE - preparado a cada ano e disponível até o fim do primeiro quadrimestre:

- Relatório da administração - informa a situação econômica e o resultado da execução dos programas governamentais e analisa o alcance dos objetivos frente às metas orçamentárias.
- Balanço orçamentário – compara as receitas e despesas previstas com as efetivamente realizadas.
- Balanço financeiro – apresenta a posição do fluxo de caixa e disponibilidades financeiras no início e final do exercício (fluxo de caixa). Apresenta inclusive as transações financeiras extra-orçamentárias.
- Balanço patrimonial – apresenta a posição dos ativos, passivos e patrimônio líquido do governo.
- Demonstração das variações patrimoniais – apresenta todas as transações de caráter ativo e passivo que modificaram a posição patrimonial.
- Notas explicativas às demonstrações financeiras – relatório que explica as práticas contábeis e critérios usados para contabilizar as principais transações financeiras, orçamentárias e patrimoniais.

IV. Parecer de Auditoria do Balanço Geral do Estado

- Relatório de Auditoria – preparado pela equipe técnica de auditores do TCE descrevendo os exames de auditoria e principais constatações com relação à fidedignidade das demonstrações financeiras e realização dos programas governamentais. É a base para a instrução do parecer dado pelos Conselheiros do TCE
- Parecer de Auditoria – opinião do TCE sobre a fidedignidade contábil e legal das contas do governo.

Tratamento dos riscos fiscais

36. **Uma análise dos riscos fiscais é apresentada na LDO, mas falta uma avaliação da sensibilidade das estimativas orçamentárias em função de mudanças nos indicadores macroeconômicos.**

A LDO apresenta um anexo de risco fiscal que é disponibilizado publicamente. Esse anexo focaliza principalmente os passivos contingentes decorrentes de decisões judiciais que possam implicar responsabilidades do governo, como os precatórios. Entretanto, não inclui nenhuma análise de sensibilidade do impacto fiscal de variações nos indicadores macroeconômicos, tampouco discute os riscos fiscais potenciais associado às empresas públicas não dependentes recorrentemente deficitárias (apesar do BGE conter informação sobre as mudanças no patrimônio líquido do GESP causadas pelas operações das empresas públicas). As autoridades indicaram que as atividades parafiscais das empresas e os riscos a elas associados são limitados. As estimativas das renúncias fiscais são demonstradas em outros anexos da LDO, assim como as garantias e contragarantias são demonstradas em relatórios quadrimestrais da execução orçamentária. Em 2007, o GESP produziu uma tabela que identifica as garantias e as responsabilidades contingentes associadas com as PPP. De qualquer forma, os riscos das PPPs são limitados a um por cento da receita corrente líquida.

Quadro 6. Riscos Fiscais do Estado de São Paulo (publicadas e não publicadas)

Incluído no anexo de riscos fiscais:

- ações judiciais que representam apenas ônus potenciais, pois se encontram ainda em julgamento, não estando definido o seu reconhecimento pela Fazenda Estadual;
- valores decorrentes do contrato de financiamento da dívida da Viação Aérea São Paulo S.A. - VASP com o governo federal, no qual o Estado de São Paulo figura como fiador.

Não incluído no anexo de riscos fiscais:

- análise de sensibilidade das estimativas orçamentárias em função de mudanças nos indicadores macroeconômicos;
- possível perdas das empresas públicas não dependentes;
- passivos contingentes das PPP;
- passivos contingentes em relação aos déficits atuariais dos fundos de pensão das empresas públicas;
- análise de sensibilidade das estimativas orçamentárias em função de possíveis mudanças na legislação federal das obrigações de despesa (por exemplo, aumento do salário mínimo) e arrecadação de receitas (por exemplo, reforma tributária).

Recomendações

- Expandir o anexo de riscos fiscais para incluir análise da sensibilidade do impacto das variações nos indicadores macroeconômicos. Este relatório pode ser construído nas mesmas bases do que é produzido pelo governo federal.
- Identificar e, à medida do possível, quantificar os principais riscos fiscais associados às empresas públicas (que sejam possivelmente associados a atividades parafiscais não-

compensadas e com déficits em seus fundos de previdência privada); incluir esta discussão no anexo fiscal do risco. Qualquer subsídio direto ou indireto deve ser explicitamente compensado e incluído na LOA.

- Incluir no anexo de riscos fiscais o fluxo de pagamentos a cargo do GESP referente às PPP, contendo informação sobre o valor total dos investimentos e obrigações de cada parte e os pagamentos futuros do serviço.

37. A LDO inclui um demonstrativo não exaustivo das isenções tributárias.

As informações constantes do anexo de isenções tributárias na LDO incluem a arrecadação potencial do ICMS e do IPVA, bem como o valor total a arrecadar e o montante dos benefícios fiscais. Para o período 2009-11, o montante global anual estimado das isenções do ICMS, como percentagem da arrecadação, é de 7,9 por cento, enquanto no caso do IPVA é de 4,48, 4,98 e 4,86 por cento para cada ano, respectivamente. Os montantes das estimativas sobre isenções são utilizados para estabelecer as metas fiscais.

Recomendação

- Detalhar no anexo da LDO a estimativa das isenções de ICMS concedidas, discriminando os principais setores de atividade econômica.

38. Existem algumas atividades parafiscais; o custo se divulga parcialmente nos documentos orçamentários mediante as transferências às empresas não dependentes.

As transferências governamentais às empresas públicas para cobrir gastos correntes ou de capital estão cobertas pelo orçamento anual. No entanto, é difícil distinguir no orçamento de investimento das estatais se parte dos recursos são utilizados para realizar atividades parafiscais, como preços subsidiados ou crédito dirigido, ou se poderiam ser atribuídas a eventual ineficiência das empresas, particularmente para as empresas não-dependentes que não estão consolidadas no BGE. O GESP tem uma política aberta de subsidiar alguns serviços pelo orçamento, por exemplo passagens de metrô, e por meio da política creditícia da CDHU que concede créditos hipotecários subsidiados. Os detalhes sobre a política e as razões dos subsídios se encontram publicados nas contas anuais das empresas públicas disponíveis no DOE.

Publicação de dados sobre dívida e outros passivos e ativos financeiros

39. São publicadas informações abrangentes sobre a dívida pública.

O acordo do programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF) simplificou a estrutura da dívida de São Paulo, com a grande maioria dos passivos contratados com o governo federal. O contrato de renegociação da dívida prevê o pagamento em 30 anos com uma margem de mais 10 anos caso existam resíduos. A LOA apresenta detalhes sobre o serviço da dívida interna e externa. A SEFAZ publica na Internet detalhes sobre a dívida por credor e moeda, e relatórios mensais sobre a execução orçamentária de operações creditícias e uma comparação quadrimestral entre o nível da dívida consolidada líquida comparado com os limites da LRF. A dívida consolidada inclui as empresas dependentes, fundações e autarquias. O BGE inclui

detalhes sobre a dívida classificada como externa ou interna, por vencimento, e por instrumentos.

40. Existe também uma descrição mais ampla dos passivos do GESP, que inclui os restos a pagar, os precatórios judiciais e o sistema de pensões públicas.

A SEFAZ publica a cada bimestre informações sobre os restos a pagar e precatórios judiciais. Os documentos orçamentários incluem também uma tabela atuarial detalhando as obrigações do GESP com respeito ao sistema de pensão e aposentadoria dos servidores públicos. No balanço patrimonial do GESP constam detalhes sobre os ativos financeiros e alguns, mas não todos, dos ativos reais. A LRF estabelece a destinação dos rendimentos provenientes da venda e transferência de ativos principalmente para a redução de dívida e investimentos (regra de ouro), e relatórios sobre estes se publicam na página da SEFAZ na Internet.

Análise das finanças públicas no longo prazo

41. Uma análise das finanças públicas no longo prazo é rotineiramente realizada, mas não é publicada.

Conforme já ressaltado, não se publica o resultado das revisões do acordo de pagamento da dívida para com o governo federal. A única análise de longo prazo que tem divulgação pública é o relatório atuarial da previdência dos servidores do GESP. A SEFAZ preparou estudo sobre a evolução dos precatórios nos próximos dez anos, na hipótese da aprovação do projeto de emenda constitucional no. 12, aonde se conclui que o estoque de precatórios será completamente pago, mas o estudo não foi publicado.

Recomendação

- As análises de longo prazo precisam ser estimuladas, em termos da publicação de estudos, em particular sobre a evolução do pagamento de precatórios.

42. Diretrizes claras e simples para a elaboração do orçamento são disponibilizadas ao público.

O sistema orçamentário definido nas constituições federal e estadual prevê a existência de uma lei específica, a LDO, para tratar anualmente das diretrizes orçamentárias. Entre outras coisas, a LDO disciplina o processo de elaboração da LOA. O legislativo discutir e votar a LDO até o dia 30 de junho e a LOA até o final do ano. O público tem a possibilidade de acompanhar todo esse processo de definição das diretrizes, que entretanto nem sempre é de fácil compreensão.

Classificação orçamentária

43. A classificação orçamentária não é totalmente consistente com os padrões internacionais.

A classificação orçamentária e do plano de contas são mutuamente consistentes, embora o plano de contas inclua mais detalhes. Por exigência da Lei 4.320 e da LRF, o GESP segue a

mesma classificação funcional adotada pelo governo federal, assim como os classificadores econômico das receitas e de natureza das despesas nos seus níveis mais agregados. A despesa é classificada por: unidade orçamentária, programas, funções e categoria econômica. Entretanto, os detalhes dessas categorias diferem do GFSM 1986/2001, e a desagregação funcional da despesa não está em linha com a classificação de funções de governo das Nações Unidas (COFOG). Essa falta de alinhamento com os padrões internacionais dificulta a comparação entre países. As apropriações da LOA são feitas a nível de ações, que podem ser atividades ou projetos. Os relatórios bimestrais de execução orçamentária têm o mesmo formato e desagregação que as contas finais.

Resultado do governo geral

44. O resultado primário do governo estadual é o principal indicador da posição fiscal do orçamento e é monitorado durante o ano com periodicidade quadrimestral.

Na LDO é aprovada a meta de resultado primário para os três exercícios seguintes. Também é apresentada projeção de resultado nominal e dívida líquida. O resultado primário é o principal parâmetro fiscal e tem caráter impositivo. No GESP, em função da renegociação da dívida fiscal com o governo federal, a definição da meta de resultado primário tem sido feita de modo a assegurar uma trajetória decrescente da dívida consolidada. Para efeito de LDO, as metas do primário e nominal ensejam as mesmas sanções legais. Porém, para efeito do PAF a meta do primário quando descumprida suscita punição na forma de aumento dos juros e/ou extinção do teto de 13% da receita líquida real com o pagamento de juros. Já um resultado nominal pior do que o esperado só suscita as mesmas punições caso interfira na relação dívida/ receita.

45. Os objetivos, metas e indicadores de desempenho dos programas do GESP precisam ser aperfeiçoados e melhor definidos.

A estrutura de programas de GESP, definida pela SEP no contexto da elaboração do PPA, após discussão com órgãos setoriais, contém os objetivos, as metas e os indicadores que deveriam possibilitar o acompanhamento e a análise dos resultados. Os programas foram concebidos em torno de problemas ou oportunidades identificadas na sociedade. A mesma estrutura de programas do PPA é empregada na LDO e na LOA. Para cada programa é definido um gestor público, que normalmente corresponde na estrutura administrativa ao responsável pela implementação do programa. O GESP reconhece deficiência apontada pelo TCE quanto aos indicadores de desempenho utilizados, o que acaba por prejudicar a realização de avaliação quanto ao desempenho dos programas, e por isso planeja rever esses indicadores. De acordo com as autoridades, a busca de melhor qualidade das informações para elaboração do PPA tem sido um esforço constante das equipes da SEP nos últimos quatro anos, com várias experiências bem sucedidas. Entretanto, as melhorias desejadas dependem de uma mudança de cultura que afeta os recursos humanos dos diversos órgãos governamentais. A absorção da metodologia estabelecida para a elaboração do PPA ainda não superou antigos hábitos, especialmente quando se considera a conexão do PPA com a LDO e a LOA. Adicionalmente, a LDO não é um marco de gasto de médio prazo (MGMP) completo. A LDO não define os tetos setoriais, apesar de que o ofício-circular para orientar a preparação do orçamento pelas secretarias indica esses tetos.

Recomendação

- A SEP, em coordenação com as secretarias setoriais, precisa rever a estrutura de programas, seus objetivos, metas e indicadores. Nessa reavaliação sistemática de despesas, deve-se buscar entender porque vários programas apresentam dissociação entre os recursos empregados e os resultados obtidos. O procedimento de revisão de despesas ('expenditure review') deve ser introduzido como parte dos instrumentos de aperfeiçoamento da elaboração orçamentária, particularmente naquelas áreas mais relevantes.

D. Garantias de Integridade

Integridade dos processos orçamentários e contábeis

46. Os dados do orçamento são confiáveis e as diferenças entre as previsões e os resultados efetivos dos principais agregados fiscais são divulgados ao público.

A LOA tem autorizado que o GESP aumente as despesas orçamentárias em até 17% da despesa total inicial aprovada pelo legislativo. Este limite é elevado se comparado com boas práticas internacionais em que esta flexibilidade costuma situar-se em torno de 5 por cento. Na prática, a diferença entre o executado e o orçado tem se situado entre três e nove por cento para as despesas e entre cinco e nove por cento para as receitas. Além disso, como os eventuais saldos financeiros de um exercício podem ser utilizados no exercício seguinte, não há necessidade de que toda receita adicional seja gasta no mesmo exercício. Assim, as suplementações orçamentárias deveriam restringir-se o mais possível a casos em que haja comprometimento de algum serviço público essencial ou a ocorrência de situações emergenciais ou excepcionais. A Tabela 3 apresenta a variação das receitas e despesas orçadas e efetivas entre 2005 e 2007.

A variação da receita tem sido atribuída a eventos extraordinários como o recebimento de maiores valores nos processos de concessões públicas e subestimativa do crescimento econômico. Tradicionalmente tem sido adotado pela SEFAZ uma postura mais conservadora na projeção das receitas. Essa postura é justificada pelo excesso de vinculações das receitas orçamentárias (cerca de 92% da receita está vinculada) e pela existência de sanções financeiras e penais impostas aos gestores que descumprirem os limites da LRF, o que provoca uma postura cautelosa no que diz respeito à alocação dos recursos. Desde a implantação da LRF as metas de resultado primário e os demais limites têm sido alcançados sem que tenha havido comprometimento do crescimento econômico, o que demonstra sua efetividade.

Tabela 3. Execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo – 2005/2007 – milhões R\$

Item	2005		2006		2007	
	original	efetivo	original	efetivo	Original	efetivo
1-Receita Total (1.1+1.2)	69.888	75.385	81.292	84.061	84.986	92.583
1.1-Receita Corrente	67.793	73.682	78.206	81.895	82.894	92.276
1.2-Receita de Capital	2.095	1.703	3.086	2.166	2.092	307
2 - Despesa total (2.1+2.2+2.3)	69.883	75.411	81.292	84.122	84.986	92.441
2.1-Despesa primária corrente	58.722	62.960	67.191	70.642	72.499	77.565
2.2-Despesa primária de capital	6.507	7.485	9.366	8.161	6.926	7.506
2.3-Juros + Amortização	4.654	4.966	4.735	5.319	5.556	7.370
3-Resultado Nominal (1-2)		-26		-61		+196
4-Resultado Primário (1-2.1-2.2)		3.237		3.092		7.512
5-Varição da Despesa - %		7,91		3,48		8,77
6-Varição da Receita - %		8,69		4,72		8,94

Fonte: SEFAZ.

47. O GESP adota normas contábeis parcialmente compatíveis com as normas internacionais, mas nas notas explicativas do BGE não consta uma explicitação completa das práticas contábil usadas.

A Lei 4.320 define as principais normas contábeis aplicáveis ao serviço público no Brasil. Essas normas exigem a adoção do regime de caixa para as receitas e de competência para as despesas, lançamentos contábeis em partidas dobradas, registro dos ativos mobiliários e imobiliários a preços de custo, registro contábil das dívidas fluante e fundada, e preparação de demonstrativos orçamentários, financeiros, patrimoniais e das variações patrimoniais. A constituição federal e a LRF alteraram algumas práticas contábeis, mas como não houve uma atualização da Lei 4.320, as normas encontram-se dispersas e não há uma completa uniformidade na aplicação dos seus princípios pelos diversos níveis de governo. A Secretaria do Tesouro Nacional tem a responsabilidade pela edição de normas contábeis aplicáveis a todo setor público até que seja constituído o Comitê de Gestão Fiscal estabelecido pela LRF. As normas contábeis do setor público, apesar de incorporarem parte das práticas contábeis internacionais, carece de diversos aperfeiçoamentos e atualizações. Podemos destacar as seguintes diferenças: algumas receitas arrecadadas em um exercício são registradas no exercício seguinte (receitas diferidas); algumas despesas que só serão liquidadas no exercício seguinte são registradas como despesas do exercício (restos a pagar não processados); não é feita a depreciação do patrimônio imobiliário; não é feita reavaliação do patrimônio imobiliário. Tendo em vista que a contabilidade adotada na atividade comercial observa o regime de competência plena com forte aderência às normas internacionais, entende-se que não haveria dificuldade técnica para que os profissionais da contabilidade pública brasileira adotassem as normas internacionais. Exemplo disso é o fato de que as

empresas públicas dependentes terem de registrar as contas tanto pelo regime privado quanto público.

Recomendações

- Explicitar no BGE as normas contábeis utilizadas pelo setor público.
- A prática de realizar diferimento⁴⁸ de receitas e despesas deveria ser eliminada por São Paulo.

Realização de conciliação das contas

48. Os processos de conciliação das contas e de preparação dos relatórios fiscais são eficazes.

A reconciliação da CUT é feita de forma automática com os sistemas contábeis da Nossa Caixa, mas não há uma sistemática de circularização de saldos pela auditoria com outras instituições financeiras. O TCE e o controle interno não têm observado falhas significativas na reconciliação da CUT. Além disso, como o SIAFEM foi estruturado de modo a garantir que toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial esteja sempre equilibrada, eventuais diferenças nos balanços indicam a existência de alguma operação em desacordo com as regras contábeis estabelecidas, o que facilita a identificação de eventuais erros. Não há, contudo, uma reconciliação⁴⁹ entre as informações das despesas primárias registradas pelo GESP e pela Nossa Caixa.

Recomendação

- O controle interno deve realizar auditorias no SIAFEM para atestar a segurança lógica e física do sistema, realizar circularização com outras instituições financeiras para verificar a eventual existência de contas fora da CUT aperfeiçoar a reconciliação das informações das despesas primárias com as da Nossa Caixa para identificar eventuais incorreções e diminuir as discrepâncias estatísticas.

49. Revisões relevantes na série histórica dos dados fiscais e toda mudança na classificação dos dados fiscais são explicadas.

Nas notas explicativas do BGE são apresentadas as eventuais mudanças nas práticas contábeis que possam impactar a comparação histórica dos dados. Por exemplo, em 2007 foi alterada a forma de contabilizar as operações dos fundos de previdência. Com isso, além das informações contábeis de acordo com a nova metodologia, foram apresentadas informações nos mesmos critérios usados no ano anterior para permitir uma comparação dos dados.

⁴⁸ Ver nota de rodapé N° 5 na página 11.

⁴⁹ Atualmente, a conciliação da conta única é feita diariamente pela manhã, comparando-se o saldo contábil da conta única no SIAFEM com aquele informado pelo Banco Nossa Caixa.

Supervisão interna

50. Os servidores públicos estão sujeitos a um código de conduta bem definido.

Os servidores públicos estaduais estão sujeitos ao estatuto do servidor público que estabelece seus direitos e deveres. Além disso, a SEFAZ editou código de ética aplicável a seus servidores inclusive da área tributária. O GESP também conta com um sistema de corregedoria para investigar e punir administrativamente servidores que cometem irregularidades. O servidor que comete irregularidades está sujeito a repreensão, suspensão, multa, demissão, cassação da aposentadoria ou colocação em disponibilidade. Ademais, a SEFAZ conta com a Corregedoria da Fiscalização Tributária. Por outra parte, também se aplica o Código Tributário Nacional que estabelece que é vedada a divulgação de informações obtidas em razão da fiscalização tributária. Não há margem para interpretações discricionárias da legislação por parte dos agentes tributários, já que a lei não lhes outorga esta faculdade. Existe um sistema de Ouvidorias para receber denúncias e reclamações dos servidores e cidadãos. Se as denúncias envolverem desvio de recursos, a auditoria a cargo do DCA pode ser acionada. Quando o DCA identifica irregularidades há uma comunicação à Corregedoria e ao TCE caso resultem em prejuízos financeiros ao tesouro. Todavia, os processos administrativos são morosos, o que representa uma dificuldade para a demissão de servidores com baixa produtividade e que cometem irregularidades.

Recomendação

- Disponibilizar informação sobre os processos administrativo-disciplinares em andamento e os resultados decorrente dos mesmos.
- Uma versão do código de ética da SEFAZ deve ser adotada pelas outras Secretarias, e seus princípios respeitados.

51. Os procedimentos de contratação de servidores públicos são claros e bem compreendidos e a possibilidade de recrutar pessoas para ocupar cargos de direção e assessoramento confere flexibilidade gerencial ao estado.

A contratação de pessoal permanente é feita por concurso público. Por sua vez, os cargos de confiança podem ser ocupados por qualquer pessoa que possua as qualificações exigidas na lei. O quadro de pessoal do governo estadual é composto por 654 mil servidores, sendo 426 mil ativos e 228 mil inativos. Existem cerca de 24 mil cargos de confiança de livre provimento⁵⁰. Os servidores públicos permanentes são contratados por dois regimes diferentes: o do regime jurídico público, que gozam de estabilidade no emprego após o estágio probatório, e o do regime privado em que não há estabilidade no emprego. Algumas carreiras como de agentes tributários da fazenda e procuradores têm uma remuneração

⁵⁰ Do total de 539.251 cargos do Estado (excluindo a polícia militar), 4,4 por cento podem ser nomeados livremente pelo governador. Todas as demais funções de confiança são exercidas exclusivamente por funcionários concursados e da respectiva carreira. São normalmente as funções de chefia e assistência, por exemplo, das carreiras típicas, como fiscal de impostos. Dados do quadro de pessoal estão disponíveis no site www.recursoshumanos.sp.gov.br

diferenciada. Está em discussão formas de incluir uma remuneração por resultados como parte do projeto de reforma da gestão⁵¹. A quantidade de regimes retributórios é de 24, subdivididos em mais de 630 diferentes classes e atividades, o que dificulta o gerenciamento dos recursos humanos e enrijece a mobilidade do pessoal entre órgãos e atividades. Há um processo de recadastramento anual de servidores com o propósito de evitar a ocorrência de servidores fantasmas. O DCA realiza também auditorias na folha de pagamento e o TCE verifica os processos de contratação e aposentação dos servidores.

Recomendações

- Disponibilizar no relatório de quantitativo de pessoal a quantidade de cargos comissionados por órgão.
- A decisão de profissionalizar o serviço público numa área sensível como a gestão financeira é bem-vinda e deve ser adotada de forma mais abrangente.
- As autoridades devem examinar a conveniência de reduzir o número de funções comissionadas de livre indicação.

52. As normas e práticas para a realização de licitações e aquisições públicas são claras e conhecidas, mas existe alguma sobreposição de responsabilidades institucionais.

A aquisição de bens e serviços está regulada pela lei federal 8.666, complementado posteriormente pela Lei 10.520, que trata dos pregões. Existem seis tipos de modalidades de licitação: concurso, convite, tomada de preços, concorrência, leilão e pregão, além dos procedimentos de contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação. A Lei 8.666 dá mais peso a aspectos formais do que aos substantivos; isto causa conflitos que freqüentemente são levados à justiça. O GESP realiza atualmente 68 por cento das contratações públicas por métodos competitivos (ver Tabela 4).⁵² A elaboração de normas e a gestão do sistema de compras do GESP é centralizada, mas as operações de compras estão descentralizadas nas unidades executoras. Existe, no entanto, uma certa sobreposição de responsabilidades entre a Secretaria de Gestão Pública e a SEFAZ; a primeira se encarrega do sistema de pregão presencial, enquanto a segunda monitora todos os tipos de licitação eletrônica (dispensa, convite e pregão). O GESP sistematizou eletronicamente muitos dos processos de licitação, aumentando assim a disponibilidade de informação e também a eficiência dos processos, gerando economias significativas para o GESP (cerca de R\$ 7 bilhões desde 2004)—por exemplo, criando um sistema eletrônico de pregões, o cadastro unificado de fornecedores do Estado e uma base de dados sobre empresas sancionadas administrativamente por descumprimento da legislação. A lista de preços de referência usada para os serviços padronizáveis é detalhada, mas não deve ser empecilho para que os contratados busquem inovações técnicas na provisão de serviços que também possam gerar

⁵¹ Pesquisa realizada pela FIESP identificou que a população avalia negativamente o serviço prestado pela administração pública estadual havendo a percepção por 84% dos entrevistados de que os impostos pagos são elevados e os serviços prestados de má qualidade.

⁵² O Banco Mundial publicou avaliação do sistema nacional de licitação em 1994 (Relatório no. 28446-BR).

economias e resultados mais eficientes⁵³. As modalidades de dispensa, convite e de pregão, cuja versão eletrônica passou a ser de uso obrigatório a partir de 2007, podem ser realizadas na forma eletrônica ou presencial. Os sistemas de compras por meio eletrônico são competitivos e transparentes e têm contribuído para melhorar os procedimentos nesta área, que anteriormente ficavam restritas a cada uma das unidades compradoras, que utilizavam mecanismos e procedimentos próprios e com baixa participação de licitantes. O uso de meios eletrônicos para compras e os aplicativos complementares disponibilizados pela Internet (e-negócios públicos, cadastro de serviços terceirizados, cadastro dos pregões, sanções administrativas) ampliaram a transparência das ações e os resultados do governo nesta área. Acrescentam-se ainda as ações da Corregedoria Geral da Administração, que tem acompanhado o uso dos sistemas, atualmente com maior ênfase no pregão eletrônico, e também na área de contratos de serviços terceirizados. Este monitoramento tem contribuído para corrigir desvios e orientar as unidades compradoras. Essas ações têm contribuído para inibir a formação de cartéis nas compras públicas. A contratação de organizações sociais pelo GESP segue os requisitos da lei das OS e não os da lei 8.666. A SEFAZ contratou a Ernst & Young para avaliar o sistema de licitações e aquisições públicas. No caso das obras de engenharia, ainda não é utilizada a mesma sistemática de licitação por pregão⁵⁴. Como os projetos são essencialmente contratados por concorrência, que representa cerca de 17 por cento das licitações em termos de valor, a expansão dos pregões para as obras de engenharia poderia gerar uma significativa economia e ampliar a transparência nas contratações. Cabe notar que apesar da legislação ser clara e os procedimentos eletrônicos eficientes, ainda observa-se com base em pesquisas de opinião e notícias na imprensa uma percepção pela população de irregularidades nas licitações feitas pelo setor público. É importante mencionar que esta percepção não é referente exclusivamente ao GESP, mas sim de uma forma difusa ao setor público, cabendo, portanto, uma maior investigação por parte do governo para averiguar o porquê desta desconexão.

⁵³ As especificações técnicas e composição de custos referenciais são revistas anualmente, com apoio externo (atualmente da Fia – Fundação Instituto de Administração da USP) para acompanhar a evolução na prestação destes serviços. Nos 18.099 pregões para contratação de serviços realizados até 2008, o valor contratado foi em média 17,12% menor que o valor referencial previsto (R\$13 bilhões) com economia de R\$2,23 bilhões. Estas informações estão disponíveis no sitio - www.pregao.sp.gov.br e www.cadterc.sp.gov.br

⁵⁴ A lei que instituiu o pregão proíbe o uso dessa modalidade para a contratação de obras de engenharia. Não obstante, estas obras são licitadas por outras modalidades de licitação, que também são concorrenciais.

- Atuar no sentido de que pelo menos 75 por cento⁵⁵ dos contratos sejam precedidos de procedimentos licitatórios competitivos e utilizar a modalidade de pregão para a contratação de obras de engenharia.
- Restringir o uso de procedimentos extraordinários na execução orçamentária de modo a ampliar a transparência e simplificar os procedimentos.
- Definir claramente os papéis e responsabilidades da SEFAZ e Secretaria de Gestão Pública quanto à gestão das normas, sistemas e monitoramento das licitações públicas.

Tabela 4. Compras por Modalidade de Licitação

Modalidade de Licitação	2006		2007		2008 (até junho)	
	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%
Concurso	16.131	0,13	12.899	0,10	4.145	0,05
Convite	182.402	1,49	315.553	2,39	109.665	1,19
Tomada de Preços	191.843	1,57	170.137	1,29	77.139	0,84
Concorrência	2.472.727	20,23	2.229.311	16,91	2.388.842	25,94
Pregão	3.843.725	31,44	4.595.880	34,87	3.184.710	34,58
BEC - leilão bolsa eletrônica	26.136	0,21	32.587	0,25	13.808	0,15
FDE - Fundação Educação	1.167.378	9,55	1.365.274	10,36	481.853	5,23
Total Licitado	7.900.342	64,62	8.721.644	66,17	6.260.161	67,98
Adiantamento fundos	254.958	2,09	257.153	1,95	121.269	1,32
Dispensa	2.118.627	17,33	2.350.642	17,83	1.657.919	18,00
Inexigibilidade	1.337.771	10,94	1.075.217	8,16	570.120	6,19
Independente de licitação	614.065	5,02	775.802	5,89	599.353	6,51
Total Não-Licitado	4.325.421	35,38	4.458.813	33,83	2.948.661	32,02
Total Geral	12.225.762	100,00	13.180.457	100,00	9.208.822	100,00

Fonte: Secretaria da Fazenda

Recomendações

53. As aquisições e as transferências de bens públicos são realizadas de forma aberta e as principais transações estão identificadas separadamente no orçamento e nos relatórios fiscais.

O tratamento das aquisições e transferências de bens públicos é definido na LRF (transferência de ativos) e na lei 8.666 (aquisição). Os detalhes são incluídos anualmente nos documentos orçamentários (LDO e LOA) e nos relatórios fiscais. Não existe uma estratégia de investir nas empresas privadas e a participação atual do GESP nas mesmas é um resíduo

⁵⁵ Pela lei 8.666/93 (lei de licitações), as empresas estatais criadas antes da lei podem ser contratadas pela administração pública sem licitação, desde que apresentem preços compatíveis com os de mercado. Assim, os níveis de contratação com licitação, excluídas essas empresas para as quais a licitação é dispensável, foram em 2007 – 77,3% e em 2008 – 75,6% atendendo aos padrões internacionais (comentário incluído pela Secretaria da Fazenda).

do programa de privatização. A lei estadual 11.688 das PPP também inclui requisitos sobre a venda e transferência de ativos públicos e criação e capitalização da Companhia Paulista de Parcerias. As privatizações se conduzem mediante processo de leilão (ver parágrafo 18). A alienação de ativos públicos e a sua destinação se identificam separadamente anualmente nos relatórios fiscais da LRF.

54. A auditoria interna carece de eficácia, mas os procedimentos de auditoria são abertos e o TCE recebe todos os relatórios de auditoria preparados pela auditoria interna.

A auditoria interna do GESP é de responsabilidade do Departamento de Controle e Avaliação (DCA) que está subordinado ao gabinete da SEFAZ. O DCA está organizado em 7 unidades na capital e 10 no interior, com corpo técnico de cerca de 180 profissionais. Tendo em vista a dimensão do GESP este número de servidores é insuficiente para auditar adequadamente o estado⁵⁶. O perfil desses profissionais é generalista. Não há ainda uma carreira profissional específica sendo todos os servidores do DCA contratados como ocupantes de cargos de confiança, o que pode comprometer a continuidade das atividades e sua independência técnica. Em 2007, o DCA elaborou 446 relatórios de auditoria. Os relatórios de auditoria são encaminhados à entidade auditada para implementação das recomendações e ao TCE, porém não são publicados. Os órgãos auditados tem até sessenta dias para informar ao DCA sobre a implementação das recomendações. O DCA planeja implantar sistema de monitoramento das recomendações em meio eletrônico tão logo o sistema informatizado seja desenvolvido. Nenhum relatório tem a sua tramitação finalizada sem que todas as recomendações sejam atendidas e consideradas satisfatórias pelo DCA. No relatório anual da SEFAZ constam informações sobre as atividades do DCA, mas não é revelado o número de recomendações realizadas nem sua efetiva implementação. Está previsto para os próximos dois anos o recrutamento de mais 100 auditores que farão parte de uma carreira profissional de analistas de finanças e controle em fase de criação. O DCA prepara plano de auditoria e tem autonomia para decidir os órgãos a serem auditados e definir o abrangência dos trabalhos. O Secretário da SEFAZ tem solicitado a realização de auditorias em cerca de 10 programas de governo por ano e o DCA está implementando uma metodologia para avaliar os resultados dos programas. Além do DCA, somente algumas empresas públicas possuem unidades de auditoria interna, porém o DCA não exerce nenhum controle ou supervisão sobre esses trabalhos. Do mesmo modo, a articulação com o TCE é reduzida não havendo compartilhamento dos programas anuais de trabalho nem discussão sobre práticas e métodos de trabalho. Os relatórios de auditoria são enviados também para a Corregedoria caso sejam identificadas irregularidades.

⁵⁶ A título de comparação, o governo federal tem cerca de 2.000 auditores na auditoria interna para um número de servidores públicos ativos semelhante ao do GESP, cerca de 500 mil, o que resulta em uma proporção entre auditores e servidores ativos quase dez vezes maior na área federal que no GESP.

Recomendações

- O DCA deve enviar o plano anual de auditoria ao TCE e discutir formas de aperfeiçoar a coordenação de atividades com as unidades de auditoria interna das empresas públicas.
- Ampliar na extensão do adequado à realidade de São Paulo o número de auditores da auditoria interna de modo a que cada unidade executora seja auditada pelo menos uma vez ao ano.
- Implantar sistema de monitoramento das recomendações de auditoria interna.

55. A administração tributária tem mecanismos eficazes de acompanhamento e controle interno.

O GESP conta com um Fundo de Atualização Tecnológica (FAT), cujos recursos se obtêm dos serviços eletrônicos pagos pelos contribuintes do ICMS. O FAT é utilizado para a atualização do parque tecnológico da SEFAZ, modernização dos sistemas de informação e treinamento de pessoal, com o objetivo de assistir melhor ao contribuinte. A SEFAZ conta com mecanismos que permite consultas antecipadas por parte dos contribuintes sobre normas que tratam da obrigação tributária relativa a uma determinada transação.⁵⁷ Outro mecanismo importante no auxílio à interpretação da legislação pelo contribuinte é a publicação na página da SEFAZ das ementas das decisões do TIT (o projeto que viabiliza a publicação na íntegra das decisões está em andamento).

56. A administração tributária goza de proteção legal contra interferências políticas.

O DCA e o TCE auditam as atividades realizadas da administração tributária. Adicionalmente, a administração tributária conta com uma corregedoria da fiscalização tributária que tem como âmbito de atuação as atividades desempenhadas pelos agentes fiscais de receitas, visando preservar os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade dos atos fiscais. Quanto a seu financiamento, a administração tributária está incluída dentro da LOA.

Supervisão externa independente

57. A função de auditoria externa é independente do poder executivo e seu mandato cobre todas as atividades do governo estadual.

⁵⁷ Os mecanismos existentes para levar a cabo as consultas são: consultas tributárias formuladas pelos contribuintes e cujas respostas são divulgadas no site da SEFAZ; decisões normativas divulgadas no DOE e na página da SEFAZ, entendimento oficial sobre determinados temas que revogam interpretações contrárias; o Fale Conosco que é um canal de respostas aos contribuintes por e-mail; e o atendimento ao público nos postos fiscais (visto que qualquer contribuinte pode dirigir-se ao posto de sua jurisdição e solicitar esclarecimentos sobre a legislação).

O TCE é órgão auxiliar do legislativo que goza de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Suas atribuições estão definidas na constituição estadual que são semelhantes às atribuições do controle externo federal. Além de examinar as contas do governo estadual, o TCE também examina as contas de todas os municípios no Estado de São Paulo, exceto as da capital que possui órgão de controle externo específico. O TCE emite parecer prévio e relatório de auditoria sobre as contas anuais do GESP, que servem de base para a apreciação das contas pelo legislativo estadual. Além disso, julga as contas anuais de todos os gestores públicos que administram recursos. O TCE é composto por sete Conselheiros escolhidos alternadamente pelo legislativo e pelo governador para um mandato vitalício. A exoneração dos Conselheiros só pode ocorrer por aposentadoria voluntária ou compulsória aos 70 anos ou por afastamento em função de crime de responsabilidade sujeito a devido processo legal. A elaboração dos relatórios de auditoria não está sujeita a interferência dos gestores auditados ou dos Conselheiros, porém não há obrigação de que os pareceres dos Conselheiros siga as medidas propostas pela área técnica. O TCE tem capacidade de aplicar multas aos gestores públicos caso sejam identificados prejuízos e descumprimento de normas legais e contábeis. O TCE elabora relatórios trimestrais sobre a execução de suas atividades que são encaminhado ao legislativo. O legislativo é responsável pelo exame das contas anuais do TCE. Todos os processos examinados pelo TCE são públicos, estando disponíveis na Internet⁵⁸. Apesar disso, é baixo o conhecimento das atividades pela população e em consequência a percepção geral é de que o estado possui controles insuficientes e pouco eficazes⁵⁹.

58. Algumas atividades do TCE carecem de aperfeiçoamento, como é o caso das auditorias de programas e acompanhamento das ações a cargo do Ministério Público para recuperação dos valores desviados.

O TCE tem quadro técnico próprio de pessoal de cerca de 1500 servidores formado por profissionais em auditoria governamental selecionados por concurso público e realiza anualmente cerca de três mil auditorias sendo 1/3 em órgãos do estado. O TCE tem um programa permanente de treinamento e capacitação, mas a realização de algumas atividades típicas de controle interno, como o registro dos atos de admissão de pessoal e contratos administrativos, acabam desviando parte de seu pessoal para atividades que não seguem os mesmos padrões técnicos das auditorias governamentais. Dessa forma, técnicas mais modernas como auditorias de programa ou de valor pelo dinheiro são realizadas em número reduzido. Também o acompanhamento das recomendações apresenta deficiências, inclusive no que diz respeito às irregularidades encaminhadas ao Ministério Público em que não há nenhum mecanismo de acompanhamento das providências e avaliação da efetividade.

Recomendação

- O TCE deve acompanhar as providências do Ministério Público para processar os gestores que cometeram irregularidades, e recuperar os valores desviados.

⁵⁸ www.tce.sp.gov.br

⁵⁹ Esta sensação tem se refletido nos índices de percepção de corrupção da Transparência Internacional que situam o Brasil em 72º lugar dentre os 173 países da pesquisa. O índice em 2007 estava em 3,5.

59. Todos os relatórios de auditoria do TCE são publicados e enviados ao legislativo, contudo a atuação do TCE e do legislativo quanto ao acompanhamento das recomendações e providências saneadoras é lenta.

Os relatórios de auditoria do TCE seguem padrões de auditoria governamental aplicados no Brasil, que são compatíveis com as normas da INTOSAI, e apresentam constatações relevantes, mas que nem sempre resultam em ações corretivas por parte dos gestores⁶⁰. Do mesmo modo, apesar do TCE poder aplicar multas a quem causar prejuízo às finanças públicas, segundo estudo do Tribunal de Contas da União, na prática menos de um por cento dos valores desviados acabam retornando aos cofres públicos e as eventuais punições de caráter administrativo e criminal são pouco efetivas. Por sua vez, o legislativo tarda em examinar as contas do governo e quando o faz não tem contribuído efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão. Nos exercícios de 2004, 2005 e 2006 as contas do governo ou foram avaliadas com atraso ou somente nas últimas sessões do ano sem que se tenham produzido recomendações adicionais às já apresentadas pelo TCE.

Recomendação

- O legislativo deve implantar mecanismo de audiências públicas dos gestores das unidades em que foram identificadas irregularidades de modo a monitorar as providências saneadoras.
- O legislativo deve priorizar o exame das contas anuais do governo, pronunciando-se no prazo máximo de 90 dias de seu recebimento e acompanhar sistematicamente a implementação das recomendações.

60. Os modelos e as premissas macroeconômicas usados no orçamento anual são obtidos de fontes externas.

A SEFAZ usa as previsões macroeconômicas do Boletim Focus do Banco Central para a formulação do LDO e LOA, eliminando assim a necessidade de um exame externo dos modelos e premissas macroeconômicos. Por sua vez, o PPA usa parâmetros macroeconômicos derivados dos cenários elaborados pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (FIPE) Contudo, as projeções macroeconômicas usadas nas projeções das receitas deveriam ser melhor explicitadas.

⁶⁰ A constituição dispõe que o controle externo deve realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do GESP e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Recomendação

- A prática informal adotada pelo GESP de utilizar uma grade de parâmetros econômicos independentes para a elaboração da proposta de LOA deve deixar de ser optativa e passar a ser uma exigência legal, por exemplo incluída anualmente na LDO. Também é importante explicitar as hipóteses utilizadas nas projeções das receitas e despesas.

61. O escritório estadual de estatística não tem garantias legais de independência e não produz estatísticas fiscais.

A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) criada em 1978 está vinculada à SEP. O conselho de curadores é formado por nove representantes—quatro nomeados pelo governador, um pela SEP, um pela Fundação de Desenvolvimento Administrativo e três acadêmicos. A SEADE não realiza avaliação dos dados fiscais.

62. A seguir é apresentada na Tabela 5 um resumo das recomendações indicando ações que podem ser implementadas no curto ou médio prazo. A separação foi feita de acordo com critérios de complexidade, necessidade de desenvolvimento de outras atividades e eventuais interações com o nível federal que demandarão coordenação.

Tabela 5: Resumo das Recomendações

Item	Recomendação
<i>Ações de Curto Prazo</i>	
3	Publicar um sumário das informações sobre o desempenho global das empresas públicas.
4	Publicar a previsão de receitas e despesas, corrente e de capital, de todas as empresas públicas, na época de elaboração da LOA, e ao final do exercício incluir no BGE um demonstrativo das receitas e despesas efetivamente realizadas (a exemplo do governo federal que prepara o programa de dispêndios gerais).
4	As responsabilidades das Secretarias devem ser clarificadas e possíveis problemas de coordenação abordados com relação ao monitoramento da atuação das empresas públicas e preparação de informações consolidadas.
11	São Paulo deve explicitar claramente quais isenções tributárias são reconhecidas de modo a reduzir a possibilidade de interpretação equivocada pelos contribuintes das obrigações tributárias.
12	A SEFAZ deve colocar à disposição dos contribuintes, de forma amigável, informações sobre os benefícios fiscais concedidos por Decreto Estadual e os convênios assinados no âmbito do CONFAZ.
14	Colocar na Internet informações à disposição dos contribuintes de modo a que esse possa calcular suas obrigações tributárias de forma clara e abrangente.

14	Elaborar relatório anual estatístico informando número de recursos administrativos tributários apresentados, julgados e tempo médio de julgamento.
14	Fazer reconciliação do recolhimento dos tributos de modo a que os recolhimentos não fiquem registrados na condição de receitas a classificar por mais de 30 dias.
15	Realizar com a antecedência necessária as audiências públicas promovidas pelo Executivo para que as sugestões da sociedade possam ser selecionadas e aproveitadas na proposta de LOA para o ano seguinte. Dar celeridade às audiências públicas regionais realizadas pelo Legislativo, de forma a viabilizar que as sugestões apresentadas sejam aproveitadas na proposta de LOA sob análise.
16	O programa de privatização deve continuar a ser pautado por processos competitivos de oferta pública que maximizem a obtenção de vantagens para o GESP e a melhoria dos serviços públicos.
19	A SEP deve ampliar para seis semanas o prazo dado aos órgãos setoriais para elaboração da proposta orçamentária.
19	O legislativo deve continuar a aperfeiçoar e dar celeridade a seus procedimentos de apreciação da proposta de LOA de forma a evitar que ocorram atrasos na aprovação do orçamento como os verificados em 2006 e 2007.
21	Publicar os contratos de revisão do programa de ajuste fiscal com o governo federal, inserindo notas explicativas que facilitem a compreensão pelo legislativo e pelo público das condições obtidas e da trajetória esperada da dívida.
22	Incluir, na mensagem que encaminha a LOA ao legislativo, demonstrativo sobre a vinculação das receitas, bem como do montante de despesas de caráter obrigatório, de forma a explicitar o grau de rigidez existente na elaboração da LOA.
23	Implementar a boa prática adotada por vários países de separar (de preferência por exigência da LDO), na mensagem que apresenta a proposta de LOA ao legislativo, a análise sobre novos programas (ou novos projetos significativos) em comparação com programas ou projetos já existentes.
24	Disponibilizar ao legislativo e ao público em geral as análises de sustentabilidade da dívida, inclusive com a construção de cenários de evolução de sua trajetória no longo prazo.
28	A SEFAZ poderia produzir um boletim informativo de fácil leitura ao público, baseado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária bimensal que já é produzido. Para isso deveria recorrer a gráficos, tabelas e mensagens destacadas, nos moldes do relatório mensal produzido pelo Tesouro Nacional.
36	Identificar e, à medida do possível, quantificar os principais riscos fiscais associados às empresas públicas (que sejam possivelmente associados a atividades parafiscais não-compensadas e com déficits em seus fundos de previdência privada); incluir esta discussão no anexo fiscal do risco. Qualquer subsídio direto ou indireto deve ser explicitamente compensado e incluído na LOA.
36	Incluir no anexo de riscos fiscais o fluxo de pagamentos a cargo do GESP referente às PPP, contendo informação sobre o valor total dos investimentos e obrigações de cada parte e os pagamentos futuros do serviço.
37	Detalhar no anexo da LDO a estimativa das isenções de ICMS concedidas, discriminando os principais setores de atividade econômica.
47	Explicitar no BGE as normas contábeis utilizadas pelo setor público.
48	O controle interno deve realizar auditorias no SIAFEM para atestar a segurança lógica

	e física do sistema, realizar circularização com outras instituições financeiras para verificar a eventual existência de contas fora da CUT e reconciliar as informações das despesas primárias com as da Nossa Caixa para identificar eventuais incorreções e diminuir as discrepâncias estatísticas.
50	Disponibilizar informação sobre os processos administrativo-disciplinares em andamento e os resultados decorrente dos mesmos.
50	Uma versão do código de ética da SEFAZ deve ser adotada pelas outras Secretarias, e seus princípios respeitados.
51	Disponibilizar no relatório de quantitativo de pessoal a quantidade de cargos comissionados por órgão.
51	A decisão de profissionalizar o serviço público numa área sensível como a gestão financeira é bem-vinda e deve ser adotada de forma mais abrangente.
51	As autoridades devem examinar a conveniência de reduzir o número de funções comissionadas de livre indicação.
52	Restringir o uso de procedimentos extraordinários na execução orçamentária de modo a ampliar a transparência e simplificar os procedimentos.
52	Definir claramente os papéis e responsabilidades da SEFAZ e Secretaria de Gestão Pública quanto à gestão das normas, sistemas e monitoramento das licitações públicas.
54	O DCA deve enviar o plano anual de auditoria ao TCE e discutir formas de aperfeiçoar a coordenação de atividades com as unidades de auditoria interna das empresas públicas.
54	Implantar sistema de monitoramento das recomendações de auditoria interna.
58	O TCE deve acompanhar as providências do Ministério Público para processar os gestores que cometeram irregularidades, e recuperar os valores desviados.
59	O legislativo deve implantar mecanismo de audiências públicas dos gestores das unidades em que foram identificadas irregularidades de modo a monitorar as providências saneadoras.
59	O legislativo deve priorizar o exame das contas anuais do governo, pronunciando-se no prazo máximo de 90 dias de seu recebimento e acompanhar sistematicamente a implementação das recomendações.
60	A prática informal adotada pelo GESP de utilizar uma grade de parâmetros econômicos independentes para a elaboração da proposta de LOA deve deixar de ser optativa e passar a ser uma exigência legal, por exemplo incluída anualmente na LDO. Também é importante explicitar as hipóteses utilizadas nas projeções das receitas e despesas.
<i>Ações de Médio Prazo</i>	
3	Preparar consolidação das contas das empresas públicas e relatório de riscos fiscais incluindo análise sobre o impacto das variáveis macroeconômicas.
3	No caso das empresas públicas que geram prejuízos recorrentes, incluí-las no resultado fiscal do governo e no orçamento.
9	Mesmo sem a criação do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela LRF, a discussão com o governo federal sobre formas de coordenação das responsabilidades dos diferentes níveis de governo seria benéfica.
9	Além de maior clareza nas regras para a celebração de convênios, seria aconselhável a publicação, como um anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos critérios a serem utilizados pelas diversas secretarias de governo para a distribuição regional das

	transferências voluntárias a entidades municipais ou privadas.
14	Aperfeiçoar os mecanismos de punição dos contribuintes sonegadores de tributos de modo a coibir a evasão fiscal.
14	Aperfeiçoar funcionamento dos tribunais de recursos tributários de modo a tornar as decisões mais rápidas.
14	Criar regras para dar baixa contábil dos processos de dívida ativa com baixa propensão a recuperação.
16	Os ganhos de eficiência que parecem ser associados com o crescimento do terceiro setor precisam ser acompanhados de mecanismos que não impliquem perda da informação sobre os custos dos serviços. Do mesmo modo, devem ser explicitados os critérios de qualidade dos serviços e de medição da efetividade obtida pelo governo.
26	Identificar diferenças entre o sistema de contabilidade atual e as normas internacionais (provavelmente no contexto do grupo de trabalho federal formado para reformar o plano de contas)—com o objetivo de dar prioridade às reformas onde o alinhamento com normas internacionais resolveria as deficiências do sistema atual. São Paulo poderia avaliar a conveniência de realizar um projeto piloto em que informações fiscais nos padrões internacionais fossem produzidos para verificar as dificuldades e conseqüências da adoção dessas práticas.
26	Publicar detalhes da constituição dos precatórios.
29	Reduzir gradualmente a excessiva flexibilidade para que ela se situe próxima aos padrões de remanejamento aceitos internacionalmente.
29	Introduzir um calendário de apreciação de eventuais solicitações de créditos adicionais, por exemplo uma ou duas revisões ao longo do ano.
30	O TCE deve preparar relatório gerencial anual resumindo as principais constatações de irregularidades encontradas nas auditorias de gestão de modo a possibilitar a obtenção de uma visão consolidada sobre a qualidade dos sistemas de controle interno do GESP.
35	Apresentar na LDO estimativas de receitas e despesas com um maior grau de detalhamento, desdobradas respectivamente pelo menos por seus principais agregados e por função, para futuramente chegar-se a um desdobramento das despesas por programas. De modo gradual, transformar a LDO em um MGMP.
36	Expandir o anexo de riscos fiscais para incluir análise da sensibilidade do impacto das variações nos indicadores macroeconômicos. Este relatório pode ser construído nas mesmas bases do que é produzido pelo governo federal.
41	As análises de longo prazo precisam ser estimuladas, em termos da publicação de estudos, em particular sobre a evolução do pagamento de precatórios.
45	A SEP, em coordenação com as secretarias setoriais, precisa rever a estrutura de programas, seus objetivos, metas e indicadores. Nessa reavaliação, deve-se buscar entender porque vários programas apresentam dissociação entre os recursos empregados e os resultados obtidos. O procedimento de revisão de despesas ('expenditure review') deve ser introduzido como parte dos instrumentos de aperfeiçoamento da elaboração orçamentária, particularmente naquelas áreas mais relevantes.

47	A prática de realizar diferimento ⁶¹ de receitas e despesas deveria ser eliminada por São Paulo.
52	Atuar no sentido de que pelo menos 75 por cento dos contratos sejam precedidos de procedimentos licitatórios competitivos e utilizar a modalidade de pregão para a contratação de projetos.
54	Ampliar na extensão do adequado à realidade de São Paulo o número de auditores da auditoria interna de modo a que cada unidade executora seja auditada pelo menos uma vez ao ano.

⁶¹ Ver nota de rodapé N° 5 na página 11.

Anexo 1: Indicadores e Metodologia de Auto-Avaliação

Auto-avaliação pelo método ROSC

O objetivo do relatório ROSC-módulo de transparência fiscal, é o de identificar os pontos fortes e fracos da gestão da transparência fiscal em um país e estabelecer prioridades para o reforço das instituições fiscais, a fim de melhorar a transparência. Ao identificar e ressaltar a importância dos riscos fiscais mais importantes, o ROSC desempenha um papel útil no processo de monitoramento das ações fiscais. A elaboração e publicação de um ROSC segue um formato específico: (i) preenchimento de um questionário padrão sobre as instituições fiscais pelo país participante; e (ii) realização de uma missão pelo FMI o preparação de um relatório descrevendo a observância de cada uma das boas práticas especificadas no código de transparência fiscal. Os comentários elaborados pelos técnicos do Fundo resume os resultados em relação ao código ROSC e fornece recomendações para melhorar a transparência. No entanto, é possível que as autoridades queiram atualizar o ROSC usando um processo de auto-avaliação. O processo é o mesmo descrito acima. O Código, o manual ROSC e o questionário podem ser encontrados na página do FMI sobre a transparência fiscal.⁶²

Os indicadores do ROSC

A SEFAZ também solicitou ao FMI ajuda na construção de um indicador para medir o seu desempenho no que se refere à transparência fiscal-juntamente com recomendações sobre ações a serem empreendidas no sentido de melhorar a sua transparência. O índice de transparência citado na solicitação das autoridades da SEFAZ não é uma metodologia adotada pelo FMI. Tem sido usada pela Unidade de Transparência Fiscal do FMI apenas com o propósito de análise e de investigação, mas nunca foram reveladas pontuações específicas individuais para cada país nem o desempenho foi avaliado ao longo do tempo. Isto está em consonância com a política do Fundo de não se colocar na posição de uma agência de classificação (rating agency) para os países, mas sim, de ser uma fonte de aconselhamento multifacetado e matizado. Um estudo do FMI expõe como foi feita a graduação dos indicadores quantitativos usados na avaliação do ROSC.⁶³

Nota: nem todas as áreas cobertas pela avaliação do ROSC puderam ser quantificadas. Ao invés, foram desenvolvidos 20 indicadores agrupados em quatro temas: (i) garantia das informações, (ii) orçamentação de médio prazo, (iii) execução orçamental, e (iv) riscos fiscais.

⁶² <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

⁶³ Hameed, Farhan (2005). *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper WP/05/225.

Os indicadores PEFA

Como uma forma de comparar os indicadores obtidos pela metodologia ROSC com a realidade observada em São Paulo, a missão também avaliou a qualidade da gestão fiscal usando a metodologia PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability).

O Programa PEFA, iniciado em dezembro de 2001, é financiado conjuntamente por vários parceiros internacionais. O objetivo do programa PEFA é o de reforçar a capacidade dos doadores e receptores de ajuda externa para: (i) avaliar as condições existentes nos países quanto à execução da despesa pública, licitações e sistemas de responsabilização financeira, e (ii) desenvolver uma seqüência objetiva de reformas e ações de capacitação, de forma a permitir o monitoramento do progresso do país na melhoria de desempenho da gestão das finanças públicas ao longo do tempo⁶⁴.

Nota 1: o exercício realizado pela missão do FMI não é um substituto para uma avaliação completa pelo método PEFA. A missão não estruturou suas análises em torno do questionário do PEFA, mas sim, tentou pontuar a gestão das finanças públicas em São Paulo com base na metodologia PEFA utilizando informações obtidas a partir do questionário ROSC. Consequentemente, algumas das pontuações na metodologia PEFA são aproximações baseadas em informações parciais.

Nota 2: Cabe ressaltar que a eventual avaliação no nível “A” do PEFA não significa que o governo não precise ou deva fazer melhorias ou aperfeiçoamentos na gestão pública. Por exemplo, o indicador PI-6 apresenta 9 tipos de informação fiscal consideradas importantes, mas como para a obtenção do nível “A” basta que 7 desses documentos sejam gerados, pode ocorrer a existência de relevantes informações que não são preparadas na qualidade ou oportunidade desejadas. Do mesmo modo, a eventual avaliação nos níveis B, C ou D não significa necessariamente que não existem sistemas adequados, mas que considerando as boas práticas internacionais existe espaço concreto para melhorias e aperfeiçoamentos muitos dos quais podem ser realizados com relativa facilidade, como é o caso do indicador PI-11 em que para obter avaliação “A” basta que sejam dadas seis semanas aos órgãos para a elaboração de seus orçamentos. Outras situações, contudo, exigirão ações mais complexas e elaboradas.

Tabela de Indicadores

O restante deste anexo consiste de três quadros:

- A Tabela 1 apresenta um resumo das pontuações obtidas pelas metodologias PEFA e ROSC. Foi feita uma tentativa de mostrar os indicadores obtidos pela metodologia ROSC em comparação com os obtidos na metodologia PEFA. No entanto, dadas as diferentes metodologias, não há uma relação de um-para-um quanto aos indicadores.

⁶⁴ O manual e o questionário PEFA para auto-avaliação podem ser usados na auto-avaliação e os indicadores de desempenho podem ser encontrados em: <http://www.pefa.org/>

Alguns indicadores PEFA podem ter mais que um indicador associado ao ROSC, e vice-versa.

- O quadro 2 apresenta uma explicação da classificação pelos indicadores do ROSC e deve ser usado em conjunto com os documentos citados anteriormente.
- O quadro 3 fornece uma explicação da classificação pelos indicadores do PEFA e deve ser usado em conjunto com o manual do PEFA citado anteriormente.

Nota: as diferentes metodologias podem levar a resultados diferentes na mesma área. Por exemplo, quanto às dívidas atrasadas, como é o caso dos precatórios judiciais, São Paulo obtém uma pontuação mais alta pelos indicadores ROSC porque são identificados de forma transparente os montantes da dívida e são transparente relatados. No entanto, São Paulo recebeu a pontuação mais baixa existente na metodologia PEFA para este item porque os atrasos ultrapassam certos limites pré-estabelecidos.

Anexo 2. Sumário das Avaliações ROSC e PEFA

TABELA 1: Sumário da avaliação pelos indicadores ROSC

No.	Descrição do Indicador	Avaliação	Justificativa da Avaliação
A. Integridade das Informações			
1	Classificação do orçamento	B	Apesar de haver um sistema de classificação abrangente, este não é compatível com o GFS nem as informações estão publicadas em um nível de detalhe de acordo com o GFS. (parágrafo 43)
2	Publicação de informações fiscais	A	Dados fiscais de boa qualidade estão disponíveis de modo tempestivo e calendários definindo a publicação das informações estão definidos em lei. (parágrafos 31 e 34)
3	Abrangência do orçamento	B	São Paulo usa o conceito de setor público, mas as empresas públicas não dependentes não têm todas as informações financeiras disponíveis na documentação orçamentária. (parágrafos 1 a 4 e 35)
4	Exame externo das previsões macroeconômicas	B	Apesar de não existir uma avaliação externa formal das projeções fiscais, as projeções macroeconômicas para o ano seguinte usadas na documentação orçamentária são resultado da média das estimativas de mercado compiladas pelo Banco Central. Há poucas informações sobre as projeções de médio prazo e sobre as premissas macroeconômicas utilizadas. (parágrafos 20, 21 e 24)
5	Credibilidade do orçamento	B	O fato dos valores efetivos de receitas e despesas sistematicamente excederem as projeções reduz a credibilidade das projeções orçamentárias. (parágrafo 46)
B. Orçamento de Médio Prazo			
6	Objetivos da política	B	São Paulo não prepara um documento relacionando os objetivos das políticas estabelecidos no PPA com a LDO. Não há uma discussão sistemática nos documentos sobre a racionalidade por trás das políticas setoriais explicando as diferenças entre os objetivos fiscais e os resultados das políticas sociais ou setoriais. (parágrafo 45)
7	Estimação de custos futuros	C	A LDO deveria conter projeções mais desagregadas para os exercícios seguintes, refletindo os insumos das áreas setoriais. (parágrafo 23)
8	Previsões macroeconômicas de médio prazo	B	Uma referência macroeconômica de médio prazo existe (LDO) e é usada para preparar o orçamento (LOA). Contudo, não há uma análise sobre as diferenças com relação às projeções realizadas, nem entre o previsto na LDO e na LOA. (parágrafos 20, 21 e 24)
9	Custo dos novos programas e políticas	C	Os custos das novas políticas não são identificados separadamente na documentação orçamentária, apesar de existirem informações parciais sobre as novas políticas anunciadas pelo GESP. (parágrafo 23)
10	Risco fiscais associados ao entorno macroeconômico	C	Falta na documentação orçamentária uma análise de sensibilidade do comportamento das projeções orçamentárias em função da variação das premissas macroeconômicas. (parágrafo 36)
C. Execução Orçamentária			
11	Sistema contábil	A	Um sistema contábil integrado produz informações confiáveis sobre a execução orçamentária, incluindo dados sobre as dívidas. (parágrafos 27, 39 e 46)
12	Auditoria externa	C	A auditoria externa tem fraquezas com relação aos procedimentos de acompanhamento das recomendações e excessivo foco no cumprimento de procedimentos legais. (parágrafos 57 e 58)
13	Preparação das contas finais	A	As contas finais anuais são preparadas e auditadas no exercício seguinte. (parágrafo 30)
14	Auditoria interna	C	A auditoria interna é fraca e a quantidade de técnicos é insuficiente. Os procedimentos não são sujeitos a revisão externa. A avaliação de risco é fraca. (parágrafo 54)
15	Formulação de relatórios fiscais	A	Relatórios fiscais são produzidos pelo menos a cada quatro meses, são publicados e enviados ao legislativo. (parágrafo 34)
D. Tratamento dos Riscos Fiscais			
16	Passivos contingentes	C	Os precatórios judiciais são predominantes e completamente publicados no relatório de riscos fiscais. Outros passivos contingentes, tais como prejuízos potenciais das empresas públicas, não são adequadamente cobertos. (parágrafo 3, 5 e 26)
17	Dívida pública	A	A dívida pública é abrangentemente coberta nos relatórios fiscais e detalhes são publicados. (parágrafo 39)
18	Atividades parafiscais financeiras	A	Existem algumas atividades parafiscais nas empresas públicas financeiras (por exemplo subsídios nos empréstimos habitacionais da Nossa Caixa e CDHU), mas em geral são quantificadas nos relatórios anuais e compensados no orçamento. (parágrafo 5)
19	Atividades parafiscais não financeiras	B	Existem algumas atividades parafiscais nas empresas públicas não financeiras (por exemplo, subsídios nas tarifas do Metro e CPTM), mas em geral são quantificadas e compensadas no orçamento. Não há contudo uma explicitação na documentação orçamentária das políticas públicas referente a esses subsídios. (parágrafo 3)
20	Isonções fiscais	B	As isenções fiscais, apesar de abrangentemente informadas, são relevantes (inclusive com relação à dívida ativa e isenções fiscais). (parágrafo 37)

TABELA 2: Sumário das avaliações pelos indicadores PEFA

No.	Descrição do Indicador	Avaliação	Justificativa da Avaliação
A. RESULTADOS DA PFM Credibilidade do orçamento			
PI-1	Resultado das despesas agregadas comparado com o orçamento original aprovado	B	Em dois dos últimos três anos as despesas orçamentárias realizadas foram mais que 5 por cento superiores às despesas inicialmente aprovadas. (parágrafos 29 e 46)
PI-2	Composição dos resultados das despesas comparado com o orçamento original aprovado	C	A variação da composição da despesa excedeu a variação da despesa primária total em mais de 5 pontos percentuais em dois dos últimos três exercícios. (parágrafo 46)
PI-3	Resultado das receitas agregadas comparado com o orçamento original aprovado	A	A arrecadação das receitas excedeu as projeções orçamentárias em todos os últimos três exercícios. (parágrafo 46)
PI-4	Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas	D	Apesar de haver informação confiável sobre o estoque da dívida em atraso, o estoque de dívidas (precatórios) excede a despesa total em mais de 10 por cento (cerca de 16 por cento). (parágrafo 26)
B. PRINCIPAIS QUESTÕES TRANSVERSAIS: Abrangência e transparência			
PI-5	Classificação do orçamento	C	Apesar da classificação orçamentária ser abrangente e incluir classificadores econômicos, administrativos, funcionais e programáticos, não são plenamente compatíveis com o GFS e COFOG. São Paulo perdeu um par de pontos na medida em que nem são produzidas ou publicadas informações em nível detalhado conforme o GFS e o COFOG. (parágrafo 43)
PI-6	Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento	A	A documentação orçamentária inclui informações sobre as premissas macroeconômicas, déficit fiscal, estoque da dívida e resultado fiscal do ano anterior, mas não novas políticas nem ativos financeiros. (parágrafos 20,21 e 23)
PI-7	Extensão de operações governamentais não reportadas	A	O nível de despesas extra-orçamentárias (incluindo projetos financiados por doadores) é considerado irrelevante (menos que 1 por cento da despesa total). (parágrafos 25 e 34)
PI-8	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	B+	Apesar de que quase toda a transferência de receitas compartilhadas entre níveis de governo ser determinada por regras transparentes, não há estimativas antes do início do exercício sobre os valores das transferências voluntárias (convênios) para os governos subnacionais. (parágrafo 9)
PI-9	Supervisão do risco fiscal agregado relativamente a outros órgãos do setor público.	C	Todas as empresas públicas submetem relatórios fiscais para o GESP ao menos uma vez ao ano, mas uma visão consolidada não é preparada, particularmente com relação aos riscos fiscais e passivos contingentes. (parágrafo 36)
PI-10	Acesso do público a informações fiscais relevantes	A	Informações sobre os planos fiscais e indicadores fiscais são de fácil acesso pelo público. (parágrafo 34)
C. CICLO ORÇAMENTÁRIO			
C(i) Política de Formulação			
PI-11	Método e participação no processo orçamentário anual	B	O calendário orçamentário dá às secretarias e entidades quatro semanas para preparar seus orçamentos; o legislativo aprovou, em dois dos últimos três anos, o orçamento depois de iniciado o exercício fiscal. (parágrafo 19)
PI-12	Perspectiva para vários anos do planejamento fiscal, política de despesas e formulação do orçamento	C+	Previsões fiscais dos agregados orçamentários em termos de classificação funcional e econômica não constam da LDO. Análise de sustentabilidade da dívida é feita a cada três anos. O custo das estratégias setoriais é realizado, mas as implicações sobre as despesas correntes provocada por novos investimentos são claramente explicitadas nas projeções orçamentárias. (parágrafos 20,21 e 23)
C(ii) Previsibilidade e controle da execução orçamentária			
PI-13	Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes	B	A guerra fiscal obscurece a compreensão, clareza e justiça do sistema tributário; informações sobre os passivos tributários são disponíveis ao contribuinte. Campanhas de educação fiscal são incipientes. As decisões sobre os apelos dos contribuintes nos tribunais administrativos são demoradas. (parágrafos 11 a 14)
PI-14	Eficácia das medidas para registro de contribuintes e avaliação dos tributos	B	Um sistema abrangente de dados dos contribuintes existe, mas não está integrado com outros sistemas de registro; medidas para aperfeiçoar o cumprimento das obrigações tributárias precisam ser implementadas. (parágrafos 11 a 14)
PI-15	Eficácia do recolhimento dos impostos	D+	O nível de arrecadação da dívida tributária nos últimos exercícios foi inferior a 60 por cento e o total de atrasados é significativo - cerca de 76 por cento da arrecadação anual (elevada dívida ativa). (parágrafo 14)
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para o comprometimento de despesas	C	Ajustes significativos do orçamento são frequentes, mas feitos com certa transparência; programação financeira e controle de empenho são feitos ou revisados a cada dois meses. (parágrafo 46)
PI-17	Registro e gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias	A	Informação detalhada sobre a dívida pública é abrangentemente coberta por relatórios fiscais publicados. (parágrafo 39)
PI-18	Eficácia dos controles da folha de pagamento	N/A	Este indicador não foi avaliado.
PI-19	Concorrência, custo-benefício e controles nas compras	B+	62 por cento dos contratos são firmados por meio de procedimentos competitivos. Há um bom sistema de compras eletrônicas, mas que não abrange os projetos. (parágrafo 52)
PI-20	Eficácia dos controles internos de despesas não relacionadas a salários	B	Regras de controle interno incluem um abrangente conjunto de procedimentos e controles, que são amplamente compreendidos e observados, mas em alguns casos são excessivos. (parágrafo 26)
PI-21	Eficácia da auditoria interna	C	Relatórios de auditoria interna são preparados e distribuídos para muitas entidades, mas o acompanhamento das recomendações é fraco. As auditorias são insuficientes para o volume de transações e talvez não estejam observando todos os padrões profissionais de cobertura e independência. (parágrafo 54)

TABELA 2: Sumário das avaliações pelos indicadores PEFA (continuação)

No.	Descrição do Indicador	Avaliação	Justificativa da Avaliação
C(iii) Contabilidade, registros e elaboração de relatórios			
PI-22	Oportunidade e regularidade da conciliação de contas	A	A reconciliação bancária é feita regularmente incluindo contas correntes e adiantamentos. Não é feita uma conciliação com outras instituições financeiras fora da conta única. (parágrafo 48)
PI-23	Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos por unidades de prestação de serviços	N/A	Este indicador não foi avaliado.
PI-24	Qualidade e oportunidade de relatórios sobre o orçamento durante o exercício	A	Um sistema contábil integrado produz informações orçamentárias confiáveis, incluindo dados sobre atrasados; relatórios fiscais são preparados com periodicidade quadrimestral ou menor, e publicados em até 4 semanas após terminado o período; existem poucas preocupações substantivas quanto à qualidade das informações fiscais. (parágrafos 27 e 34)
PI-25	Qualidade e oportunidade das demonstrações financeiras anuais	A	Demonstrações financeiras consolidadas anuais são preparadas e auditadas em até seis meses após o fim do exercício fiscal; padrões nacionais contábeis e de auditoria se aplicam. (parágrafo 30)
C(iv) Fiscalização e auditoria externa			
PI-26	Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa	C	Os relatórios de auditoria são submetidos ao legislativo em até 12 meses após o encerramento do exercício; há acompanhamento sistemático das recomendações, mas as irregularidades enviadas ao Ministério Público não são acompanhadas. (parágrafos 57 e 58)
PI-27	Fiscalização pelo legislativo da lei orçamentária anual	C	Existem alguns procedimentos com relação à revisão orçamentária pelo legislativo mas são respeitados apenas parcialmente (aprovação tardia do orçamento); o legislativo dá ao executivo autorização para aumentar em até 17% o orçamento sem necessidade de nova aprovação. (parágrafos 8, 10, 15, 28 e 29)
PI-28	Fiscalização pelo legislativo dos relatórios de auditoria externa	C	Os relatórios de auditoria são examinados pelo legislativo mas em geral tardiamente e com insuficiente acompanhamento das recomendações. (parágrafo 59)