

SÃO PAULO - BRASIL

AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Esta avaliação de transparência Fiscal é um piloto no nível subnacional, elaborada por uma equipe de funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com supervisão técnica do Fundo Monetário Internacional (FMI), baseado na metodologia do código de transparência fiscal do FMI e as informações obtidas na visita a São Paulo em outubro de 2015.

VERSÃO FINAL

Março 2016

SÃO PAULO – BRASIL

AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

**Carlos Pimenta, José Barroso Tostes Neto, Cristina Mac Dowell,
Ernesto Jeger, José Luiz Rossi, Maria Eugenia Benavides, Claudiano
de Albuquerque, Joseph Cavanagh e David Gentry**

Março de 2016

CONTEÚDO

ABREVIATURAS.....	5
PREFÁCIO	7
RESUMO EXECUTIVO	9
INTRODUÇÃO E CONTEXTO.....	12
A. O Estado de São Paulo e o contexto macroeconômico	12
B. O Código de Transparência Fiscal no nível subnacional.....	13
C. Principais conclusões.....	14
D. Cobertura e Qualidade dos Relatórios Fiscais.....	14
E. Transparência do Processo Orçamentário.....	17
F. Análise e Gestão dos Riscos Fiscais.....	18
G. Resumo das recomendações.....	20
APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES FISCAIS	23
A. Introdução.....	23
B. Cobertura dos Relatórios Fiscais.....	23
D. Qualidade.....	33
E. Integridade.....	39
PREVISÕES FISCAIS E ORÇAMENTO.....	43
A. Introdução.....	43
B. Abrangência da documentação do Orçamento.....	43
C. Ordenamento do Processo Orçamentário.....	47
D. Orientação das Políticas do Orçamento.....	49
E. Credibilidade das Previsões e Orçamentos.....	52
F. Prioridades.....	56
ANÁLISE E GESTÃO DOS RISCOS FISCAIS.....	57
A. Introdução.....	57
B. Divulgação e análise de riscos.....	57
C. Gestão de Riscos.....	63
D. Coordenação Fiscal.....	72
E. Prioridades.....	78
REFERÊNCIAS.....	80

CAIXAS

Caixa 1 - Aplicando o Código de Transparência Fiscal no nível de governos subnacionais no Brasil.....	13
Caixa 2 - Informações Fiscais do GESP na internet.....	18
Caixa 3 - Conceito de controle e o uso nas normas internacionais.....	26
Caixa 4 - Classificação Institucional no Contexto Internacional.....	35
Caixa 5 - Orçamento por Resultados (OpR).....	51
Caixa 6 - Sistema de Custos em São Paulo.....	51
Caixa 7 - Instituições Fiscais Independentes (IFIs).....	53

TABELAS

Tabela 1 - Transparência Fiscal - Quadro Resumo.....	11
Tabela 2 - Composição do Setor Público no GESP (R\$ bilhões).....	15
Tabela 3 - Relatórios Fiscais no Estado de São Paulo (ano fiscal 2014).....	24
Tabela 4 - Cobertura Orçamentária no GESP (R\$ bilhões, ano fiscal 2014).....	25
Tabela 5 - Empresas públicas, com totais de receitas, despesas, ativos e passivos, 2014 (R\$milhões).....	27
Tabela 6 - Impacto possível dos novos tratamentos contábeis.....	29
Tabela 7 - Renúncia Fiscal do ICMS em % da Arrecadação e do PIB -2012.....	32
Tabela 8 - Classificações de receita e despesa usadas nos governos brasileiros.....	34
Tabela 9 - Comparação entre classificador institucional nacional e internacional.....	34

Tabela 10 - Classificadores Especiais - Orçamento 2015.....	36
Tabela 11 - Características dos Relatórios Contábeis.....	38
Tabela 12 - Sumário da Avaliação dos Relatórios Fiscais.....	42
Tabela 13 - Orçamento do GESP (percentagem do PIB estadual), 2014.....	44
Tabela 14 - Leis orçamentárias: prazo de envio e data aprovação.....	49
Tabela 15 - Metas do PAF.....	50
Tabela 16 - Despesas Orçamentárias – Comparação entre as dotações originais e ajustada R\$ bilhões..	55
Tabela 17 - Previsões da Receita, R\$ milhões.....	55
Tabela 18 - Sumário Previsões Fiscais e Orçamento.....	56
Tabela 19 - Aporte de recursos do Tesouro Estadual para a Previdência do Setor Público, 2014.....	62
Tabela 20 - Saldos das Contas Bancárias (R\$ milhões).....	64
Tabela 21 - Garantias concedidas pelo estado, por empresa, abril 2015*.....	66
Tabela 22 - Relação dos Projetos de PPP com Contratos Assinados.....	67
Tabela 23 - Nível dos Reservatórios *27/10/2015.....	71
Tabela 24 - Transferências entre GESP e Outros Órgãos Públicos, 2010-2014, R\$ milhões.....	72
Tabela 25 - Capital Social das Empresas Públicas e Participação do Estado.....	75
Tabela 26 -Transferências e aportes de capital do Estado para as Empresas Públicas, por tipo, no ano 2014 (em R\$ milhões).....	76
Tabela 27 - Resultado das Empresas Públicas 2010/2014.....	77
Tabela 28 -Sumário Riscos Fiscais.....	79

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Superávit primário do setor público (% do PIB).....	13
Gráfico 2 - Comparação das despesas 2014, usando classificadores funcionais do GESP e MEFP 2001/2014.....	36
Gráfico 3 - PIB: Realizado e Previsão (LDO).....	45
Gráfico 4 – Inflação: Realizada e Prevista.....	45
Gráfico 5- Investimento do Setor Público como percentual do PIB.....	47
Gráfico 6 - Composição das Despesas (Exceto intra-orçamentárias).....	54
Gráfico 7 - Composição das Despesas Mandatórias.....	54
Gráfico 8 - Evolução da Receita: valores reais e taxa de crescimento.....	57
Gráfico 9 - Evolução da Dívida, pagamentos de Juros e Amortizações (R\$ milhões).....	60
Gráfico 10 - Relação entre DCL e RCL.....	60
Gráfico 11 - Evolução da População por Faixa Etária.....	61
Gráfico 12 - Gasto com o RPPS como % da RCL.....	61
Gráfico 13 - Projeção Atuarial dos Custos dos Benefícios Previdenciários (R\$ bilhões).....	63
Gráfico 14 - Composição da Dívida Pública e Consolidada como % do PIB estadual (escala do lado direito).....	65
Gráfico 15 – GESP: Obrigações Correntes como percentual da RCL.....	68
Gráfico 16 - Participação Transferências pela Exploração de Recursos Naturais na Receita Total.....	70
Gráfico 17 - SP: Participação na Receita Corrente.....	73
Gráfico 18 - Estados e DF: Participação na Receita Corrente, 2013.....	74

FIGURAS

Figura 1 - Composição dos Ativos e Despesas do GESP, por tipo de órgão.....	16
Figura 2 - Instrumentos de Planejamento e Orçamento.....	17
Figura 3 - Cobertura de despesas no orçamento (ano fiscal 2014).....	25
Figura 4 - Cronograma atualizado da convergência, pelos estados e municípios, setembro de 2015.....	29
Figura 5 - Rastreamento entre o orçamento e as contas.....	40

Abreviaturas

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFI	Autoridade Fiscal Independente
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ARTESP	Agencia Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo
BB	Banco do Brasil
BGE	Balanço Geral do Estado
BEC	Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Coordenação de Administração Financeira
CAT	Coordenação de Administração Tributária
CCE	Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CGE	Contadoria Geral do Estado
CGF	Conselho de Gestão Fiscal
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
CPSEC	Companhia Paulista de Securitização
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CPTUR	Empresa Paulista de Turismo e Eventos
CTF	Código de Transparência Fiscal
CUT	Conta Única do Tesouro
DCA	Departamento de Controle e Avaliação
DCASP	Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S.A.
DESENVOLVESP	Agencia de Desenvolvimento Paulista
DF	Dívida Financeira
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 Finanças Públicas (<i>Fiscal Affairs Department</i>)
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Municípios
FTE	Avaliação da Transparência Fiscal (<i>Fiscal Transparency Evaluation</i>)
GESP	Governo do Estado de São Paulo
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GFS	Estatísticas Fiscais de Governo (<i>Government Finance Statistics</i>)
IAMSPE	Instituto de Assistência Médica do Servidor Público
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFI	Instituição Fiscal Independente
IGP	Índice Geral de Preços

IMESP	Imprensa Oficial do Estado
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre a Transmissão, Causas Mortis e Doações
LAI	Lei de Acesso Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEFP	Manual de Estatística das Finanças Públicas
METRO	Companhia do Metropolitano de São Paulo
MGMP	Marco de Gasto de Médio Prazo
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NCASP	Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NICSP	Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
OpR	Orçamento por Resultados
PAF	Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PRODESP	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
QFMP	Quadro Fiscal de Médio Prazo
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
ROSC	Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos (<i>Report on the Observance of Standards and Codes</i>)
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SIGEO	Sistema de Informações Gerais da Execução Orçamentária
SIMPA	Sistema de Monitoramento de Programas e Ações do PPA
SPG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SPPREV	São Paulo Previdência
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – São Paulo
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

Prefácio

A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) do Governo do Estado de São Paulo (GESP), Brasil, solicitou ao Departamento de Finanças Públicas (FAD) do Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a realização de uma Avaliação da Transparência Fiscal (FTE – *Fiscal Transparency Evaluation*) no estado de São Paulo. O BID, com o apoio metodológico e supervisão técnica do FAD, realizou a missão de avaliação ao GESP no período de 19 a 30 de outubro de 2015, para preparar esta FTE.¹

Foram realizadas reuniões na SEFAZ com o Secretário da Fazenda Renato Villela, o Secretário Adjunto Roberto Yamazaki, a Coordenadora da Administração Financeira (CAF) Emilia Ticami, a Coordenadora de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas (CCE) Maria de Fatima Alves Ferreira, o Contador Geral do Estado Gilberto Souza Matos, o Diretor do Departamento de Controle e Avaliação (DCA) Pedro Fagundes de Oliveira, com Filipe Linhares da Coordenadoria de Administração Tributária (CAT), com os Assessores do Gabinete do Secretário- Claudia Romano e André Grotti, com o assessor da CAF Tzung Shei, com o Diretor da CPP Tomás Bruginski de Paula e David Polessi, o Diretor Presidente da CPSEC Jorge Ávila, o Presidente da SPPREV José Roberto de Moraes, além de outros funcionários. Na Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) a missão se reuniu com o Secretário Marcos Monteiro, o sub secretário José Antonio Parimoschi, Cassiana Montesião de Sousa, e Sinesio Pires Ferreira; na PGE com o Procurador Dr. Carlos Eduardo Teixeira Braga, no TCE com Alexandre Teixeira Carsola – Diretor Técnico de Departamento, Abílio Licínio S. Silva – Diretor Técnico de Departamento Substituto, Zilte Bonates da Cunha – Diretor Técnico de Divisão; na SABESP com o Assessor Contábil Marcio de Freitas Junior, no METRÔ com Cicera Simoneide F. Carvalho e José Carlos B. do Nascimento, na ARTESP com Rodrigo Campos e Rafael Benini, e na área de Captação de Recursos da Assessoria de Gabinete, José Rubens Gozzo Pereira - Diretor. A missão agradece a todos os participantes do GESP pela excelente acolhida, participação ativa e provimento das informações e conhecimentos, essenciais para a elaboração do presente relatório.

A gestão fiscal é compartilhada entre várias secretarias no GESP. A SEFAZ divide com a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) as responsabilidades relacionadas ao orçamento, e com a Secretaria de Governo, a gestão dos contratos de Parcerias Público Privadas (PPP). No geral, as responsabilidades estão bem definidas em lei e outras normas específicas.

A metodologia de FTE foi desenvolvida pelo FMI com foco nos governos nacionais², e o presente relatório realiza a sua aplicação no nível de governo subnacional, com algumas adaptações devidamente explicadas neste documento. A FTE avalia três aspectos fundamentais da transparência fiscal: (i) Informações Fiscais (cobertura, frequência e tempestividade, qualidade e integridade), (ii) Previsões Fiscais e Orçamento (abrangência, ordem, orientação das políticas e credibilidade) e (iii) Análise e Gestão dos Riscos Fiscais (análise de riscos, gestão de riscos e coordenação fiscal).

Esta é a primeira FTE realizada no nível subnacional e foi liderada pelo BID com a participação técnica do FAD, para garantir a integridade da metodologia de FTE desenvolvida pelo FMI. No ano

¹ A missão foi composta por Carlos Pimenta (chefe da missão e do estudo - BID); Jose Barroso Tostes Neto, Cristina Mac Dowell, Ernesto Jeger, e José Luiz Rossi (BID) e Maria Eugenia Benavides, Joseph Cavanagh, e Claudiano Albuquerque (consultores PROFISCO-SP). O FMI participou com David Gentry (FAD) que apoiou a missão nas questões metodológicas. Uma missão anterior de 31 de agosto a 2 de setembro de 2015 foi realizada para apresentação da metodologia da FTE e contou com a participação da equipe BID completa, Mario Pessoa (FAD) e Maria Eugenia Benavides (consultora).

² Os relatórios FTE de transparência fiscal já foram realizados em vários países e estão disponíveis na página do FMI na internet www.imf.org/external/np/fad/trans.

2008, o FAD (com a participação do BID) havia preparado para o GESP um relatório de Transparência das Ações e das Contas Públicas usando a metodologia ROSC (*Report on the Observance of Standards and Codes*), publicado na página Web da SEFAZ (<http://www.fazenda.sp.gov.br/>).

O estado de São Paulo representa a maior economia entre os 26 estados brasileiros e o distrito federal, com mais de 44 milhões de habitantes, e um produto interno bruto (PIB) de aproximadamente US\$ 752 bilhões³ em 2014, aproximadamente um terço do PIB brasileiro, e o maior da América Latina depois do Brasil e México. De acordo com a Constituição brasileira de 1988, os estados, distrito federal e municípios são níveis independentes de governo. Assim, o GESP não é responsável pelas práticas da transparência fiscal nem do Governo Federal no estado, nem dos governos municipais, que reportam diretamente ao Governo Federal. O Governo Federal é o responsável pela consolidação das estatísticas fiscais de todo o setor público brasileiro.

Este relatório apresenta as principais conclusões da análise da transparência fiscal no GESP, principalmente aquelas relacionadas com a gestão de riscos fiscais no estado, e consolida um conjunto de constatações e também de recomendações dirigidas a SEFAZ com o propósito de estimular reformas que aperfeiçoem as práticas de transparência fiscal no estado.

³ Foi utilizada a taxa de câmbio média anual de R\$2,3534 por US\$ 1. Fonte: Banco Central do Brasil.

RESUMO EXECUTIVO

O nível de transparência fiscal no GESP é considerado bom. Entre os 36 princípios da FTE analisados, mais da metade foi considerado bom ou avançado. Aproximadamente 31% dos princípios apresentam práticas em um nível básico, muitos deles ainda em processo de implantação de reformas, como no caso da contabilidade patrimonial, e menos de 11% dos princípios foram qualificados como menos que básico (Tabela 1). Pode-se constatar um progresso na transparência fiscal do GESP nos últimos anos, comparando com o ROSC de 2008, o que demonstra que várias das recomendações foram implementadas ou iniciada a sua implementação⁴.

As finanças do GESP são significativas em termos estaduais e nacionais. O Setor Público no GESP compreende 103 órgãos distribuídos pela Administração Direta, Fundações, Autarquias e Empresas Públicas Dependentes e Não Dependentes. Em 2014 os órgãos do GESP tiveram receitas e despesas de cerca de R\$270 bilhões, e a cobertura do orçamento anual é de aproximadamente 90% das despesas. As despesas do GESP representam 14,7% do PIB do Estado e 4,7% do PIB do Brasil. Os órgãos do GESP têm ativos de quase R\$450 bilhões, e passivos de mais que R\$300 bilhões.

Destaca-se em São Paulo uma legislação fiscal detalhada e abrangente, incluindo os aspectos de contabilidade pública, orçamento e gestão de riscos fiscais, e amparada por uma Lei Complementar Federal de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada no ano 2000, que promove a transparência do gasto público, tornando obrigatória a publicação de um grande número de relatórios fiscais, e a sustentabilidade da gestão fiscal no médio prazo em função da definição de metas fiscais específicas.

A regulamentação sobre contabilidade pública e a elaboração das estatísticas fiscais são de responsabilidade do Governo Federal. O GESP segue as normas brasileiras, mas estas ainda não foram totalmente alinhadas com as normas internacionais. Esse é o caso, por exemplo, do tratamento de empresas públicas não-dependentes e concessões, que geram subestimações significativas das receitas, despesas, ativos e passivos do estado. O GESP, como outros órgãos públicos no Brasil, está em transição (“processo de convergência”) para um regime patrimonial, um processo longo até que as contas apresentem valores mais completos e mensurados adequadamente.

Os classificadores institucionais e funcionais, definidos pelo Governo Federal para os estados, não estão totalmente alinhados às normas internacionais. A classificação nacional apresenta algumas diferenças setoriais e conceituais com o Manual de Estatística das Finanças Públicas 2001/2014 (MEFP 2001/2014).

O processo orçamentário é abrangente, bem normatizado com força de lei, e todas as etapas são respeitadas pelo GESP, que cada vez mais inclui informação fiscal relevante e oportuna. A disponibilidade de informações fiscais é abrangente, tempestiva e de fácil acesso, principalmente nas páginas da SEFAZ na internet⁵, tanto em relação à arrecadação de tributos como de execução orçamentária, processos licitatórios e contabilidade pública. O sistema integrado de administração financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) apresenta uma cobertura funcional e institucional abrangente e permite rastrear as despesas e receitas realizadas e gerar informações financeiras oportunas e confiáveis.

Os principais riscos fiscais estão identificados e são monitorados. As informações sobre a dívida do GESP são completas e publicadas e os passivos gerados pelas PPP e Empresas Públicas são conhecidos. As

⁴ A metodologia da FTE é diferente da usada no ROSC. Assim, os resultados não são diretamente comparáveis.

⁵ Ver a página web “Prestando Contas” em <http://www.fazenda.sp.gov.br/>

ações judiciais em trâmite contra o GESP e seus valores são publicadas no anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas não estão disponíveis cálculos da probabilidade de resultado destas ações. A previdência do servidor público gera um déficit anual de aproximadamente 10% da Receita Corrente Líquida (RCL) do GESP, percentual que deve aumentar significativamente nos próximos anos. No entanto, ainda não estão disponíveis simulações de cálculos atuariais com diferentes cenários de reformas para o médio e longo prazos.

Existem áreas em que a transparência fiscal pode ser aperfeiçoada. Ainda persistem algumas limitações que dependem principalmente de legislação federal, como o alto nível de rigidez orçamentária. Outros riscos dependem também do GESP, como a implantação completa de uma contabilidade patrimonial e o aperfeiçoamento da gestão dos riscos fiscais, principalmente aqueles relacionados com as ações judiciais contra o GESP e os passivos previdenciários dos servidores públicos.

As principais recomendações estão detalhadas nas análises de cada princípio e consolidadas no primeiro capítulo, de introdução e contexto. Destacam-se como algumas das recomendações mais significativas as seguintes: (i) completar a implantação da contabilidade patrimonial no médio e longo prazo, (ii) realizar auditoria contábil anual do Balanço Geral do Estado (BGE); (iii) realizar previsões macroeconômicas e adotar institucionalmente um quadro fiscal de médio prazo; (iv) promover mecanismos para realização de uma avaliação fiscal independente sobre a qualidade das projeções fiscais; (v) atribuir a uma área do governo a coordenação da execução financeira dos maiores projetos de investimento, da análise de seus custos-benefícios, e da consolidação e publicação da informação; (vi) publicar na LDO um quadro quantitativo consolidado dos riscos associados a demandas judiciais e estimar a probabilidade de sua ocorrência; (vii) publicar dados mais detalhados sobre os riscos previdenciários, incluindo um relatório anual com o passivo total e uma projeção das contas da previdência dos servidores do GESP, com análise de diferentes cenários de reformas; (viii) publicar no Anexo II da LDO um quadro consolidado do estoque de obrigações dos contratos de PPP; (ix) desenvolver e publicar estudos para identificar e analisar os principais riscos fiscais de desastres naturais, como por exemplo, o relacionado com a crise hídrica no estado; e (x) publicar um relatório específico com os resultados e patrimônio líquido das empresas públicas, com os custos de eventuais subsídios providos pelo GESP.

Tabela 1 - Transparência Fiscal - Quadro Resumo

NÍVEL DE IMPORTÂNCIA	APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS	PREVISÕES FISCAIS E ORÇAMENTO	ANÁLISE E GESTÃO DO RISCO FISCAL
Alta	Cobertura das instituições	Unidade do orçamento	Riscos macroeconômicos
	Cobertura de saldos	Previsões macroeconômicas	Riscos fiscais específicos
	Cobertura de fluxos	Quadro orçamentário de médio prazo	Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo
	Auditoria externa	Objetivos da política fiscal	Gestão de ativos e passivos
			Empresas públicas
Média	Cobertura da renúncia fiscal	Projetos de investimento	Parcerias público-privadas
	Coerência interna	Informações sobre o desempenho	
	Revisões históricas	Avaliação independente	
	Comparabilidade dos dados fiscais		
Baixa	Frequência dos relatórios dentro do exercício	Legislação fiscal	Contingências orçamentárias
	Tempestividade das demonstrações financeiras anuais	Tempestividade da documentação orçamentária	Garantias
	Classificação	Participação do público	Exposição ao setor financeiro
	Integridade estatística	Orçamento suplementar	Recursos naturais
		Conciliação das previsões	Riscos ambientais
Não se aplica			Governos subnacionais

Síntese	
Menos que básico	4
Básico	11
Bom	15
Avançados	5
Não avaliados	1
Total	36

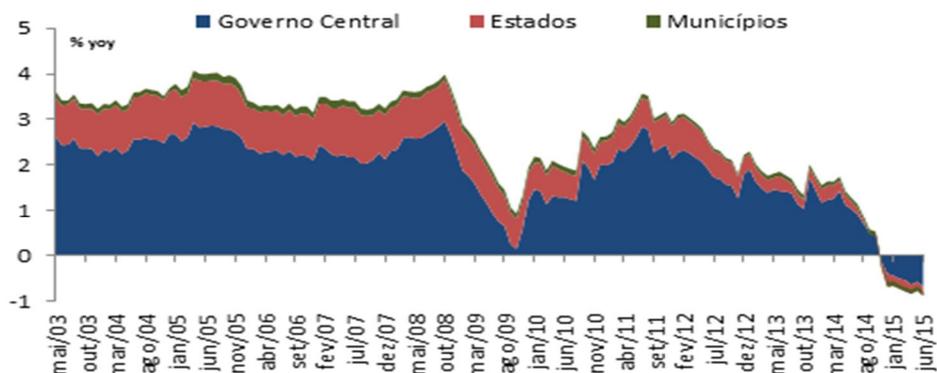
INTRODUÇÃO E CONTEXTO

A. O Estado de São Paulo e o contexto macroeconômico

1. **O estado de São Paulo representa a maior economia entre os 26 estados brasileiros e o distrito federal**, com mais de 44 milhões de habitantes, em uma área total de 248.222,8 km², e um PIB de aproximadamente US\$ 752 bilhões em 2014 (32% do PIB brasileiro), o maior entre os estados brasileiros e um dos maiores da América Latina se comparado com o PIB dos países da região. Sua população equivale a aproximadamente 22% da população brasileira, constituindo o estado mais populoso do Brasil e a quarta unidade política mais populosa da América Latina, sendo superado somente pelo Brasil, México e Colômbia. Está situado na região sudeste do Brasil e conta com 645 municípios que são autônomos. O orçamento do GESP em 2014 foi de 14,8% do PIB do estado, o segundo maior do Brasil, depois do Governo Federal.
2. **O GESP não é responsável pelas práticas da transparência fiscal dos governos municipais**, que se reportam diretamente ao Governo Federal, que é o responsável pela consolidação fiscal de todo o setor público brasileiro. De acordo com a Constituição brasileira de 1988, os estados, distrito federal e municípios são níveis independentes de governo.
3. **O Brasil enfrenta uma difícil situação macroeconômica que limitará as decisões de política econômica nos próximos anos.** Desde 2014 o crescimento encontra-se estagnado, a inflação flutua acima do limite superior do intervalo da meta, o resultado fiscal é inferior ao esperado e o setor externo mostra déficits em conta corrente. O desafio para a política econômica é particularmente difícil: reduzir os desequilíbrios e ao mesmo tempo fornecer dinamismo à economia de forma sustentável. Isto é essencial para preservar os ganhos na redução da pobreza e da desigualdade que começam a ver-se ameaçados pela crescente fragilidade do mercado de trabalho.
4. **Neste contexto, os resultados fiscais do setor público brasileiro vêm se deteriorando.** O resultado primário do setor público consolidado caiu de um superávit de 3% do PIB em 2011 para um déficit de 0,6% do PIB em 2014. Além disso, o Tribunal de Contas da União identificou algumas operações quase fiscais com bancos públicos que deveriam ter sido incluídas como parte do déficit. Como resultado da deterioração da situação fiscal e do ritmo lento de crescimento do país, a dívida bruta do setor público não financeiro chegou a 64% do PIB em 2015, comparado com menos de 57% em 2013.
5. **A deterioração dos resultados fiscais também inclui o nível de governo subnacional, embora a maioria dos estados mantenha níveis moderados de dívida.** A LRF impôs limites ao nível de endividamento dos estados levando a uma redução significativa da razão entre a dívida consolidada dos estados e a receita corrente líquida. A partir de 2011, o governo federal relaxou as restrições a empréstimos para a maioria dos estados em prol de um aumento no investimento público como parte das medidas contra cíclicas. Esse relaxamento fiscal permitiu um aumento das despesas correntes e a consequente piora na situação fiscal dos estados. Todavia, as receitas subnacionais foram afetadas pelas várias medidas temporárias de cortes de impostos adotadas pelo governo federal para estimular a demanda agregada da economia, o que também contribuiu para a deterioração das contas públicas dos estados, já que os mesmos recebem transferências do governo central oriundas da repartição das receitas tributárias de impostos.
6. **Esses eventos da economia nacional tiveram impacto nas contas do GESP em 2014,**

comparados com 2013. As receitas totais apresentaram uma retração de 0,9% em termos reais. A desaceleração da atividade econômica nacional no ano teve um efeito mais acentuado sobre a economia paulista, que caiu 1,8% (contra um crescimento de 0,1% da economia nacional). Esta queda da atividade foi fator determinante para o desempenho das receitas do Estado. O Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de receita do GESP, apresentou retração de 2,2% em termos reais. Fatores como o desempenho do setor industrial paulista (queda de 6% em 2014) e choques setoriais no setor de preços administrados impactaram negativamente a arrecadação estadual. Mesmo com essa queda, o estado vem cumprindo com as obrigações estabelecidas no programa de ajuste fiscal (PAF) firmado com o Governo Federal, e se mantém dentro dos limites da LRF com relação a todos os seus indicadores.

Gráfico 1 - Superávit primário do setor público (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

B. O Código de Transparência Fiscal no nível subnacional

- O Código de Transparência Fiscal (CTF) do FMI**, usado como referência para realizar uma FTE, foi atualizado em 2014, e substituiu o ROSC de Transparência Fiscal, que havia sido concebido em resposta à crise financeira asiática do final dos anos noventa. A necessidade de criar um novo CTF tornou-se evidente quando vários países experimentaram dificuldades fiscais graves em 2008 e 2009, muitas vezes decorrentes de fragilidades que não haviam sido detectadas pelo ROSC. Esta revisão colocou uma maior ênfase nos resultados da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em vez de uma análise centrada em processos. No novo CTF o foco é analisar a cobertura e a confiabilidade dos dados fiscais, e a divulgação e gestão dos riscos fiscais, considerando diferentes níveis de capacidade da GFP no país analisado.

Caixa 1 - Aplicando o Código de Transparência Fiscal no nível de governos subnacionais no Brasil

O CTF foi projetado para ser aplicado no nível nacional, incluindo todo o setor público consolidado. Para aplicá-lo no nível subnacional no Brasil, foram realizados alguns ajustes na interpretação dos princípios usados nesta FTE, considerando que o GESP não inclui todo o setor público existente na área geográfica do estado de São Paulo, o que incluiria, adicionalmente ao GESP, os Municípios e os gastos do Governo Federal.

Somente um princípio não foi qualificado, o referente a riscos fiscais referentes a governos subnacionais, já que pela legislação brasileira, as contas dos Municípios não são consolidadas pelos estados e sim somente pelo Governo Federal e não há nenhuma obrigação de apoio financeiro por parte do estado caso haja desequilíbrio fiscal no nível municipal. Entretanto, foram analisadas as transferências de recursos entre os três níveis de governo e as principais relações intergovernamentais na área fiscal.

Outro princípio que tem uma aplicação limitada no GESP é o de exposição do sistema financeiro, que também é

exclusivo do Governo Federal. Entretanto, este princípio foi analisado considerando que o estado é responsável por algumas instituições financeiras públicas ainda existentes no GESP.

Outros princípios tiveram ajustes menores na sua interpretação, explicadas em cada caso específico, e que podem ser agrupadas em três temas gerais: (i) o cumprimento das estatísticas do setor público alinhadas com os padrões internacionais, responsabilidade do Governo Federal, (ii) compatibilidade de metodologias estaduais de previsões, alinhadas com as utilizadas pelo Governo Federal, e (iii) divulgação e gestão das transferências fiscais do Governo Federal.

C. Principais conclusões

8. **O nível de transparência fiscal no GESP é considerado bom.** Cada pilar apresentou muitos dos princípios avaliados como bom, apesar de ainda existirem alguns que foram qualificados como básicos ou menos que básicos. De um total de 12 princípios avaliados por pilar, o de estatísticas fiscais apresentou 10 princípios qualificados como bom ou avançado, o de previsões fiscais e orçamento 6, e o de riscos fiscais 4. Destacam-se a qualidade da legislação brasileira na área orçamentária e fiscal, a LRF, a disponibilidade de informações fiscais (inclusive na internet), a grande cobertura funcional e institucional do SIAFEM-SP, as informações sobre a dívida do GESP e os balanços orçamentários anuais, que são auditados pelo TCE e publicados pela ALESP dentro dos prazos legais.
9. **Foram constatados vários avanços na transparência fiscal do GESP nos últimos anos.** O GESP implantou praticamente todas as recomendações do ROSC de 2008, com algumas poucas exceções, e continuou ampliando a transparência fiscal no estado. Dentre as recomendações implementadas algumas ainda podem ser aprimoradas. Por exemplo, se bem o estado publica os contratos de revisão do PAF para informar a população e possibilitar o acompanhamento dos resultados fiscais, esta publicação poderia incluir um quadro resumido contendo as metas estabelecidas e os valores realizados, para facilitar o entendimento pela população. Além disso, o boletim informativo baseado no relatório resumido de execução orçamentária (RREO), foi descontinuado em 2014 e poderia ter sua publicação retomada.
10. **Ainda persistem algumas limitações, algumas que dependem de legislação federal, outras que dependem também do GESP,** Dentre as recomendações do ROSC não implementadas, o estado poderia realizar uma análise da sustentabilidade da dívida com diversos cenários. Também ainda persistem algumas limitações que dependem principalmente de legislação federal, como o alto nível de rigidez orçamentária. Outros riscos dependem também do GESP, como por exemplo, completar a implantação de uma contabilidade patrimonial e aperfeiçoar a gestão dos riscos fiscais, principalmente aqueles relacionados com as ações judiciais contra o estado e os passivos previdenciários dos servidores públicos.

D. Cobertura e Qualidade dos Relatórios Fiscais

11. **Os relatórios fiscais do GESP apresentam bom nível de qualidade e transparência, mas necessitam melhorias para alinhar-se com as normas internacionais.** Os relatórios permitem uma boa visão das contas e do desempenho fiscal, e são publicados com alta frequência; os balanços orçamentários são auditados dentro dos prazos estabelecidos, e seguem uma legislação nacional completa e consolidada sobre finanças públicas. Estão disponíveis relatórios sobre a dívida pública e as operações de crédito com um bom nível de detalhe. Todos estes relatórios ainda necessitam de aperfeiçoamentos para expressar uma posição mais real e de acordo com padrões internacionais.
12. **O Setor Público no GESP compreende 103 órgãos distribuídos pela Administração Direta,**

Fundações, Autarquias e Empresas Públicas Dependentes e Não Dependentes, e as finanças do GESP são significativas em termos estaduais e nacionais. A tabela 2 mostra as finanças do GESP, em termos dos resultados financeiros do ano 2014. No total, os órgãos do GESP tiveram receitas e despesas de cerca de R\$270 bilhões (cerca de R\$240 bilhões depois da eliminação da dupla contagem⁶), e ativos de quase R\$450 bilhões (R\$390 bilhões, depois de eliminação da dupla contagem). Essas despesas de R\$270 bilhões representaram aproximadamente 14,8% do PIB do Estado.

Tabela 2 - Composição do Setor Público no GESP em 2014 (R\$ bilhões, realizados)

	Número de entes	Receitas ^{2,4}	Despesas ²	Ativos ³	Passivos ³	Patrimônio Líquido
Governo Geral						
Administração Direta ¹	40	174,0 ⁷	179,5 ⁷	302,2	250,9	51,3
Fundações	17	5,2	5,2	4,5	1,6	2,9
Autarquias	25	52,5	53,3	30,1	15,3	14,7
Totais	82	231,7	238,0	336,8	267,8	69,0
Empresas Públicas						
Dependentes	5	3,6	3,6	12,1 ⁵	3,4 ⁵	8,7 ⁵
Não-dependentes	16	31,6	30,6	98,8	36,6	62,2
Totais	21	35,2	34,2	110,8	40,0	70,9
Grandes Totais, sem eliminação⁶	103	266,9	272,2	447,7	307,8	139,9

Fonte: Demonstrações do Balanço Geral do GESP por tipo de organização, contas das empresas públicas individuais, análises dos fluxos de caixa das empresas públicas feitas pela SEFAZ.

Nota 1: Administração Direta inclui serviços públicos em geral: no Poder Executivo, o Gabinete do Governador, a Casa Civil, a Defensoria Pública, a Procuradoria do Estado, 29 Secretarias e o Ministério Público; no Poder Legislativo, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado; no Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça Militar.

Nota 2: Receitas e despesas em caixa, realizadas, para apresentar empresas públicas e outros órgãos na mesma base. Por consequência, os números apresentados diferem em relação aos dados de execução orçamentária em outras tabelas deste documento.

Nota 3: Ativos e passivos extraídos das contas individuais das empresas públicas, e nos outros casos do Balanço Patrimonial do GESP por tipo de organização

Nota 4: As receitas das Empresas Públicas incluem transferências do GESP. Em 2014 o GESP fez transferências de R\$6,2 bilhões (investimentos), R\$0,61 bilhões (pessoal) e R\$0,76 bilhões (outros custos)

Nota 5: Esses números vêm das contas das empresas públicas; mas a conta consolidada do GESP tem valores diferentes, somando R\$11,7 bilhões (ativos) e R\$1,0 bilhões (passivos).

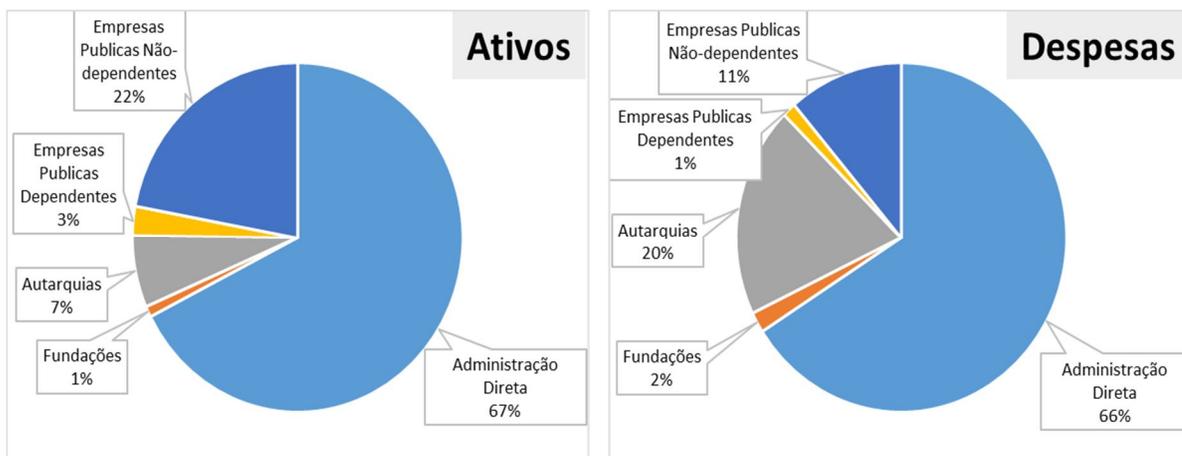
Nota 6: Nessa tabela, transferências não são eliminadas, para mostrar melhor o tamanho de cada tipo de órgão. Esses totais são sem eliminação de transferências ou saldos entre entes, e assim apresentam um grau de superestimação. Houve transferências e outras transações de cerca de R\$23 bilhões, da Administração Direta para autarquias, fundações e empresas dependentes e transferências de R\$5,5 bilhões para as empresas não-dependentes. No lado de ativos e passivos, há dupla contagem do patrimônio líquido das empresas públicas não-dependentes (R\$57 bilhões, depois interesses minoritários), que aparece também como um investimento nos ativos da administração direta.

Nota 7: Além das transferências às empresas públicas (nota 4), houve transferências concedidas de R\$40 bilhões aos municípios, e transferências recebidas de R\$16,5 bilhões da União.

⁶ Em uma consolidação de contas, transações e saldos entre entes dentro da consolidação devem ser eliminadas, para evitar dupla contagem. Em 2014 houve transferências e outras transações de cerca de R\$23 bilhões, da Administração Direta para autarquias, fundações e empresas dependentes, e transferências de R\$5,5 bilhões para as empresas não-dependentes.

13. **A administração direta (Secretarias e os outros órgãos principais do Estado) representaram dois terços das finanças do GESP em 2014, mas outros órgãos descentralizados também eram significativos nas finanças do Estado.** Autarquias representaram 20% das despesas realizadas em 2014, e detinham 7% dos ativos do GESP, o que inclui as universidades estaduais. O conjunto das Empresas Públicas não-dependentes representaram 11% das despesas e 22% dos ativos totais, e as dependentes 1% de despesas e 3% dos ativos, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Composição dos Ativos e Despesas do GESP, por tipo de órgão, ano 2014, realizado



14. **O orçamento e as contas abrangem todos os órgãos e aproximadamente 90% das receitas e despesas dos órgãos do setor público do GESP.** Todos os órgãos do estado estão dentro do orçamento anual. O orçamento não inclui apenas as despesas correntes e receitas das empresas públicas não-dependentes, valores que representam aproximadamente 10% do total. As contas patrimoniais têm uma cobertura mais abrangente, incluindo (como investimento) o patrimônio líquido dessas empresas.
15. **Os classificadores institucionais definidos pelo Governo Federal para os estados não estão totalmente alinhados às normas estatísticas internacionais.** A classificação nacional apresenta algumas diferenças setoriais e conceituais com a norma internacional - o Manual de Estatística das Finanças Públicas 2001/2014 (MEFP 2001/2014) - porque os critérios para a definição de unidades institucionais internacionais não se aplicam no GESP.
16. **Os classificadores funcionais também não estão diretamente alinhados com as normas estatísticas internacionais.** O GESP usa 26 classificadores funcionais de despesa, que espelham a estrutura administrativa no estado, enquanto o MEFP 2001/2014 considera 10 funções. O Brasil padronizou os classificadores e processos de contabilidade, e os classificadores funcionais e institucionais são definidos no Manual Técnico de Orçamento emitido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esta regulamentação específica para o Brasil dificulta a comparabilidade das informações fiscais com outros países.
17. **Não obstante uma boa cobertura do setor público, o tratamento contábil das empresas públicas não-dependentes causa significativa subestimação das contas.** A classificação e tratamento contábil das empresas públicas não-dependentes significa que os ativos e passivos delas não são consolidadas nas contas do GESP, o que não se compatibiliza com o padrão internacional.
18. **O processo de convergência contábil com as normas internacionais avança lentamente.** Foi

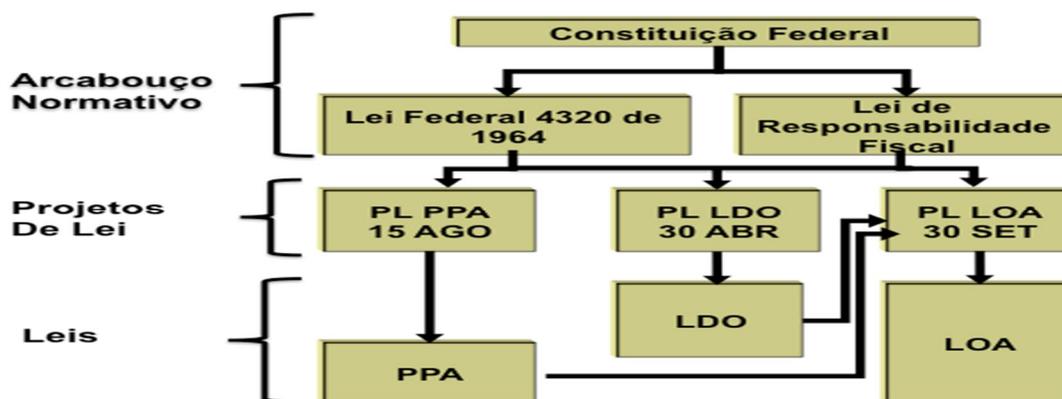
iniciada a transição do regime contábil de caixa para o regime patrimonial, cujo cronograma se estende até 2023, com alguns temas residuais indo além dessa data. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) normatiza este processo para todos os níveis de governo e já foram implantados os Planos de Contas Aplicados do Setor Público (PCASP) e definidas as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NCASP). Grande esforço será necessário para seguir esse longo processo. Até as novas normas serem integralmente aplicadas, os valores dos ativos e passivos nas contas apresentarão diferenças expressivas em relação aos valores mais corretos e atualizados.

19. **O TCE não faz auditoria contábil do Balanço Geral do Estado (BGE).** A auditoria feita pelo TCE é baseada na conformidade legal, de acordo com as leis pertinentes e as regras fiscais. Além disso, o TCE faz algumas auditorias operacionais (de desempenho ou gestão financeira).
20. **A centralização do processamento das operações dos entes da administração direta no SIAFEM garante a consistência interna dos dados.** O SIAFEM permite processar em tempo real as operações de execução orçamentária e financeira e a contabilidade das entidades públicas do GESP. Os sistemas corporativos do GESP, como os de orçamento, receitas tributárias, contratação eletrônica, serviços, folha de salários, inventário, entre outros, estão integrados ao SIAFEM, o que garante a consistência interna dos dados e a disponibilidade de informações financeiras.

E. Transparência do Processo Orçamentário

21. **A cobertura do orçamento é bastante abrangente no GESP e bem regulamentada.** O orçamento cobre todos os órgãos e entidades do governo e seu ordenamento legal define claramente o cronograma de elaboração e aprovação. A legislação orçamentária brasileira é bem completa e detalhada, conforme apresentado na Figura 2, incluindo a aprovação de um Plano Plurianual (PPA) para quatro anos, que indica as despesas por programas; uma Lei anual de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as metas e projeções fiscais para os três anos subsequentes; e uma Lei Orçamentária Anual (LOA) que estima as receitas e fixa as despesas do ano seguinte. Além de uma LRF, que promove a transparência e a sustentabilidade da gestão fiscal, em função da definição de metas fiscais específicas.

Figura 2 - Instrumentos de Planejamento e Orçamento



22. **Os controles da política fiscal são detalhados e transparentes.** O GESP enuncia objetivos claros e mensuráveis para as finanças públicas e apresenta informações a esse respeito por meio da LDO e do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), que é aprovado pela STN e publicado na internet.
23. **Existe ainda oportunidade para melhorias em relação às previsões e propostas**

orçamentárias. Embora projeções macroeconômicas sejam consideradas na documentação orçamentária, e os objetivos da política fiscal sejam ajustados para atender aos requisitos do PAF, ainda existe a necessidade de se divulgar regularmente informações que expliquem as premissas e cenários usados nas previsões macroeconômicas, as causas das variações nas projeções durante o ano, assim como o impacto dos ajustes orçamentários nas políticas públicas.

24. **O quadro orçamentário de médio prazo é pouco explorado.** O PPA inclui um planejamento da ação governamental para quatro anos, mas não constitui um mecanismo de gestão da política fiscal. A LDO não é também um marco orçamentário de médio prazo, embora contemple metas fiscais e algumas projeções consolidadas de receitas e despesas para três anos.
25. **Não existe uma avaliação independente das projeções fiscais do GESP.** Está previsto na LRF a criação de um Conselho de Gestão Fiscal, o que ainda não ocorreu em nenhum nível de governo no Brasil. Isso limita a avaliação da qualidade das projeções macroeconômicas e da consistência das políticas fiscais. Um conselho ou instituição fiscal independente poderia exercer um papel relevante na promoção de maior transparência sobre o real estado das finanças públicas, contribuindo para a mitigação do viés otimista de receitas, gastos e déficits e para a adoção de políticas fiscais mais críveis. As audiências públicas são uma iniciativa bem-vinda, mas a apresentação aos cidadãos de informações sobre os aspectos fiscais e as implicações das políticas orçamentárias poderia contribuir para um processo mais eficaz.
26. **Ainda persiste uma alta rigidez orçamentária.** As vinculações orçamentárias, proveniente de leis federais e estaduais, compromete a capacidade do GESP de alocar os recursos orçamentários de acordo com as prioridades das políticas públicas. Considerando as receitas e despesas vinculadas a setores específicos como educação e saúde, além das transferências obrigatórias a municípios e outras despesas mandatárias, menos de 28% do orçamento está disponível para uma programação discricionária. Por outro lado, o GESP tem uma grande flexibilidade para ajustar e complementar o orçamento durante o ano, dentro de um limite pré-aprovado pela Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) de 17% da LOA, além de outras flexibilidades, o que na prática permite ao GESP realizar as alterações por Decreto do Governador.

F. Análise e Gestão dos Riscos Fiscais

27. **Desde a avaliação do ROSC em 2008, o GESP avançou na identificação e divulgação dos riscos fiscais.** O Anexo II da LDO inclui as ações judiciais e identifica riscos macroeconômicos a partir de parâmetros específicos, e inclui o valor total dos investimentos e obrigações relacionadas com as PPP. Na página “prestando contas” da SEFAZ na internet foram disponibilizadas informações sobre PPP, empresas públicas, garantias, dívida pública, entre outras.

Caixa 2 - Informações Fiscais do GESP na internet

O GESP publica informações sobre a execução orçamentária e financeira para conhecimento e acompanhamento da sociedade. Os dados estão na seção “Prestando Contas”, na página da internet da Secretaria da Fazenda (www.fazenda.sp.gov.br) e são de acesso público. As informações são extraídas diariamente do sistema integrado de administração financeira dos estados e municípios (SIAFEM/SP), que atende ao padrão de qualidade como estipulado também na lei complementar federal 131/2009.

São carregados diariamente na internet mais de 20 mil documentos do SIAFEM/SP, todos os dados de arrecadação da receita das unidades gestoras do Estado e de realização das despesas em todas as suas fases (empenho, liquidação e pagamento), discriminadas por número de processo, tipo de gasto, credor, fonte de recursos, procedimento licitatório e função de governo, de cada uma das unidades gestoras estaduais. A

execução orçamentária e financeira no SIAFEM/SP observa a legislação referente às finanças públicas e normas do órgão central de contabilidade da União. Todos os dados podem ser consultados e realizados *downloads* em arquivos abertos.

A seção "Prestando Contas" oferece também informações detalhadas e atualizadas dos balanços gerais do Estado, pareceres do TCE sobre as contas do governo, relatórios da LRF, relatórios de execução orçamentária, demonstrativos de cartões de pagamentos de despesas, dados de aplicação de recursos em Saúde e Educação, dados da arrecadação, informações dos repasses aos municípios e às universidades, transferências voluntárias, relatório de transparência fiscal e o balanço de todas as empresas públicas paulistas, entre outras informações.



Na página da SPG (www.planejamento.sp.gov.br), também aberta, é possível fazer consultas ao Orçamento ou ao plano plurianual. Na página da internet da Secretaria de Governo (www.governo.sp.gov.br) é possível consultar informações sobre o programa estadual de concessões e sobre o programa estadual de PPP. O GESP também está desenvolvendo uma nova ferramenta para fornecer maior transparência nas apresentações de propostas de PPP e concessões. Trata-se da Plataforma Digital de Parcerias onde será possível acompanhar o andamento dos processos e dos projetos.

28. **Os documentos fiscais publicados não são suficientes para uma análise completa dos riscos macroeconômicos e seu impacto na arrecadação durante o ano.** Existem documentos internos que aplicam modelos econométricos detalhados com análises setoriais, que alcançam um nível médio acumulado de acerto de 2,6%, e que são usados somente em reuniões internas do GESP.
29. **Apesar do progresso realizado, ainda é necessário avançar mais na análise e gestão dos riscos fiscais.** Falta a quantificação e análise de cenários alternativos quanto aos riscos macroeconômicos e específicos, principalmente nas demandas judiciais e na previdência do servidor público. A supervisão e o controle das empresas públicas foram reforçados, mas ainda é necessária uma gestão consolidada com ações coordenadas.
30. **A análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo é básica em relação às projeções do serviço da dívida e das previsões do déficit previdenciário do servidor público.** Há pouco espaço para uma gestão ativa da dívida pública, na medida em que está definida pelo acordo de renegociação com o Governo Federal, que detêm aproximadamente 90% da dívida total do GESP. De forma geral, os requerimentos de disponibilização de informações sobre a dívida são

amplos e estão disponíveis ao público, inclusive com relação aos 'restos a pagar'⁷ e o valor consolidado dos precatórios.

31. **As informações no âmbito das PPP são divulgadas regularmente, e existe um limite legal com relação ao comprometimento anual de 5% da Receita Corrente Líquida⁸ (RCL)**, mas não existe limite legal em relação ao estoque das obrigações. Os pagamentos de contratos PPP (contraprestação e aporte de recursos) do GESP alcançam 0,74% da RCL em 2015, percentual muito abaixo do limite legal de 5%. O total de investimentos do GESP (público e privados) em PPP, incluindo as empresas não dependentes, é de aproximadamente 1,65% do PIB do estado.
32. **A previdência do servidor público é um grande risco fiscal.** No anexo I da LDO é publicada uma tabela com a projeção atuarial das obrigações previdenciárias do GESP com os servidores públicos, mas sem as estimativas da receita de contribuição previdenciária e os possíveis déficits. O GESP gastou 19,9% de sua RCL com a cobertura de despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em 2015, correspondente a 0,8% do PIB estadual.
33. **As empresas públicas do GESP apresentam um bom nível de transparência, mas não é claro o volume de atividades para-fiscais.** 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 (atividades para-fiscais). Por sua vez, as informações das empresas públicas não dependentes limitam-se às transferências de capital, mesmo naqueles casos em que ocorrem prejuízos operacionais recorrentes. Esses prejuízos são riscos fiscais para o GESP e deveriam estar refletidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), no relatório de riscos fiscais e no resultado fiscal.

G. Resumo das recomendações

Apresentação das Informações Fiscais

A. Relatórios Contábeis e Auditoria das Contas

1. Explicitar em nota explicativa as diferenças entre o tratamento contábil adotado nas contas do GESP e as normas internacionais.
2. Discutir com a STN as metodologias de classificação e tratamento contábil das empresas públicas, visando maior alinhamento com as normas internacionais.
3. Completar a implantação da contabilidade patrimonial no médio e longo prazo.
4. Realizar auditoria contábil anual do BGE. Discutir as possibilidades de realização desta auditoria diretamente pelo TCE ou mediante a contratação de uma empresa de auditoria externa.

B. Gastos Tributários

5. Aprimorar o demonstrativo dos gastos tributários por tipo e natureza, e por subsetor de atividade econômica.
6. Avaliar os gastos tributários, incluindo análises quanto às variações do realizado em relação às estimativas, o custo/benefício e os resultados.

C. Notas Explicativas do BGE

7. Aplicar a regulamentação internacional sobre notas explicativas do BGE.

⁷ Valores do orçamento comprometidos em um determinado ano fiscal, e transferidos para pagamento no ano seguinte.

⁸ Receita corrente líquida é o somatório das receitas correntes de um Governo, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

8. Explicar a diferença entre os valores apresentados na LOA e os valores encontrados no Quadro 1 dos quadros consolidados da receita e despesa no Orçamento do Estado.
9. Incluir nas notas explicativas do BGE, ou em um documento vinculado, explicações das variações orçamentárias, entre as despesas e receitas realizadas e as dotações/previsões originais e atualizadas.

D. Estatísticas Fiscais

10. Discutir com o Governo Federal suas metodologias de classificação de órgãos públicos, considerando implantar critérios mais alinhados com as normas internacionais para alcançar políticas de consolidação mais adequadas para cada tipo de órgão.
11. Realizar revisões históricas e produzir informações consistentes sobre eventuais ajustes nos dados divulgados.

Previsões fiscais e orçamento

E. Projeções Macroeconômicas

12. Realizar previsões macroeconômicas, dado que a utilização exclusiva de previsões externas se mostra insuficiente, gerando diferenças significativas entre o previsto e o realizado.
13. Fortalecer a área da SEFAZ responsável por coordenar, definir e revisar os parâmetros macroeconômicos de suporte à elaboração do PPA e LDO.
14. Adotar institucionalmente um quadro fiscal de médio prazo.
15. Promover mecanismos para realização de avaliação fiscal independente sobre a qualidade das projeções fiscais.
16. Elaborar periodicamente relatório sobre a execução das receitas e despesas realizadas e sua projeção para o ano, explicando as variações relevantes.

F. Projetos de Investimentos

17. Atribuir a uma área do governo a coordenação da execução financeira dos maiores projetos de investimento, da análise de seus custos-benefícios, e da consolidação e publicação da informação.

G. Orçamento Cidadão

18. Divulgar informação em linguagem acessível ao cidadão típico sobre o desempenho fiscal do Estado.

Análise e gestão dos riscos fiscais

19. Ampliar os estudos sobre riscos macroeconômicos através da apresentação de diversos cenários para as variáveis macroeconômicas e seu impacto nas receitas e despesas do estado.
20. Publicar na LDO um quadro quantitativo consolidado dos riscos associados a demandas judiciais e estimar a probabilidade de sua ocorrência.
21. Incluir na LDO estimativas consolidadas de evasão tributária, com análise de cenários alternativos e probabilidade de ocorrência.
22. Publicar relatório anual de sustentabilidade da dívida, com análises de diferentes cenários.
23. Publicar relatório anual com a projeção das contas da previdência, com análise de diferentes cenários.
24. Publicar dados mais detalhados sobre os riscos previdenciários, incluindo um relatório anual com o passivo total e uma projeção das contas da previdência dos servidores do GESP, com análise de diferentes cenários de reformas.
25. Desenvolver uma estratégia para aperfeiçoar a gestão dos bens físicos, com sistemas e procedimentos para assegurar a contabilização, inventariação e tutela deles.

26. Publicar relatório sobre as garantias concedidas, especificando os beneficiários e a probabilidade de execução.
27. Publicar no Anexo II da LDO um quadro consolidado das obrigações por contrato de PPP.
28. Incluir tabela nas notas explicativas do BGE que detalhe os ativos e passivos consolidados das PPP e concessões, bem como outras informações.
29. Desenvolver e publicar estudos para identificar e analisar os principais riscos fiscais de desastres naturais, como por exemplo, o relacionado com a crise hídrica no estado.
30. Especificar no Anexo II da LDO o valor e a probabilidade de ocorrência de possíveis compensações financeiras decorrentes de desastres naturais.
31. Publicar um relatório específico com os resultados e patrimônio líquido das empresas públicas, com os custos de eventuais subsídios providos pelo GESP.

APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES FISCAIS

A. Introdução

34. Esse capítulo avalia a qualidade das práticas de relatórios fiscais a partir das seguintes dimensões:
 - Cobertura de instituições, saldos, fluxos e renúncia fiscal.
 - Frequência e tempestividade dos relatórios.
 - Qualidade, inclusive consistência interna, dos relatórios fiscais.
 - Integridade dos relatórios fiscais.
35. Os relatórios fiscais devem fornecer um panorama completo, tempestivo, confiável, comparável e acessível do desempenho e posição financeira do GESP. Para isto, os relatórios fiscais, que compõem relatórios da execução orçamentária, estatísticas fiscais e contas do governo, devem:
 - Abranger todos os órgãos do Estado envolvidos em atividade fiscal;
 - Incluir todos os ativos, passivos, receitas, despesas, financiamentos e outros fluxos;
 - Ser publicados de modo tempestivo;
 - Ser classificados segundo as relevantes normas internacionais;
 - Reconciliar qualquer discrepância dentro e entre os relatórios fiscais; e
 - Ser preparados por uma entidade independente (no caso das estatísticas fiscais) ou auditadas por órgão independente de auditoria (no caso das contas).

B. Cobertura dos Relatórios Fiscais

36. **O GESP está no início de uma transição ("convergência") de um regime de caixa⁹ para um regime contábil patrimonial.** A regulamentação nesta área é, em grande parte, determinada pelas normas emitidas pelo Governo Federal, embora os estados tenham alguma flexibilidade para estabelecer como implantá-las, e sobre a cronologia da reforma. O GESP está enfrentando esse desafio com muita energia, direção e resolução, e espera completar essa reforma antes do prazo fixado pelo Governo Federal. Mas levará alguns anos para essa convergência ser concluída.
37. **É importante anotar, no contexto dos relatórios fiscais, que o GESP produz informação que é consolidada pelo Governo Federal nas estatísticas fiscais dos tipos estabelecidos pelo FMI** (Estatísticas Fiscais Governamentais - EFG ou *Government Finance Statistics* - GFS, a sigla em Inglês). Essas estatísticas são produzidas pela STN, no Governo Federal, com base nos dados contábeis fornecidos pelos Estados. Nesse relatório, a expressão "relatórios fiscais" significa os relatórios produzidos pelo Estado no ciclo orçamentário e contábil. A Tabela 3 mostra os principais relatórios, e as suas características mais destacadas.

⁹ De fato, o regime anterior foi misto, de caixa (no lado de receitas) e competência (nas despesas).

Tabela 3 - Relatórios Fiscais no Estado de São Paulo (ano fiscal 2014)

Relatório	Cobertura			Base contábil ²	Publicação	
	Instituições	Fluxos	Saldos		Frequência	Prazo
Relatórios durante o ano						
Relatório Resumido da Execução Orçamentaria	Estado ¹	Despesas, receitas, financiamento	-	Caixa	Bimestral	30 dias
Relatório de Gestão Fiscal	Estado ¹	Metas fiscais		Caixa	Quadrimestral	30 dias
Relatórios anuais						
Lei das Diretrizes Orçamentarias	Estado ¹	Despesas, receitas, financiamento	-	Caixa	Anual	Fim Abril, ano prévio
Orçamento de Estado	Estado ¹	Despesas, receitas, financiamento	-	Caixa	Anual	Fim Setembro, ano prévio
Balço Geral do Estado	Estado ¹	Despesas, receitas, financiamento	Ativos, Passivos, Patrimônio Líquido	Mista (caixa, patrimonial)	Anual	120 dias (ao TCE) e 180 dias (à ALESP) depois do exercício
Relatório de Gestão Fiscal	Estado ¹	Metas fiscais		Caixa	Anual	30 dias

Fonte: Equipe do BID/FMI

Nota 1: "Estado" significa todos os órgãos do Estado (veja Tabela 3 acima), mas inclui somente a parte do investimento das empresas públicas não-dependentes.

Nota 2: "Caixa" aqui significa que a base principal é caixa (de fato, despesas são reconhecidas na etapa de empenho e não pagamento)

1.1.1 A cobertura de instituições do setor público no GESP (Bom)

38. **O orçamento e as contas abrangem todos os órgãos e 90% das receitas e despesas dos órgãos do setor público do GESP.** O GESP utiliza uma classificação de órgão público que reflete sua história jurídica e administrativa e a legislação federal. A Tabela 4 e Figura 3 mostram a cobertura do orçamento, em termos dos resultados financeiros do ano 2014. A "administração direta" (secretarias, poderes legislativo e judiciário) é incluída integralmente no orçamento e nas contas. As autarquias e fundações também são incluídas, mesmo que nem todas utilizem o SIAFEM em tempo real. As empresas públicas são classificadas como dependentes ou não dependentes. As dependentes são incluídas em todos os aspectos, mas para as não dependentes o orçamento abrange somente a parte de investimento (não inclui a parte de receitas e despesas correntes). As contas orçamentárias refletem esta cobertura. Essa cobertura de instituições é reforçada pela cobertura do SIAFEM – 94% das instituições usam o sistema em todas as etapas do gasto e da receita, e as outras 6% incorporam suas informações no Sistema por integração dos sistemas próprios ao SIAFEM. As contas patrimoniais têm uma cobertura mais abrangente: o balanço patrimonial do GESP inclui como investimento o patrimônio líquido das empresas

públicas não-dependentes, e as PPPs também são incluídas nas contas patrimoniais, pois elas são consolidadas nas contas das empresas públicas relevantes.

Tabela 4 - Cobertura Orçamentária no GESP (R\$ bilhões, realizados, ano fiscal 2014)

	Número de entes	Receitas	Despesas
Governo Geral (tudo dentro do orçamento)			
Administração Direta	40	174,0	179,5
Fundações	17	5,2	5,2
Autarquias	25	52,5	53,3
Totais	82	231,7	238,0
Empresas Públicas			
Dependentes (dentro do orçamento)	5	3,6	3,6
Não-dependentes	16		
• Dentro do orçamento (Transferências do Estado)		5,5	5,5
• Fora do orçamento		26,1	25,1
Totais	21	35,2	34,2
Grandes Totais	103	266,9	272,2
Dentro do orçamento	103 (100%)	240,8 (90%)	247,1 (91%)

Fonte: Demonstrações do Balanço Geral do GESP por tipo de organização, contas das empresas públicas individuais, análises dos fluxos de caixa das empresas públicas feitas pela SEFAZ.

Figura 3 - Cobertura de despesas no orçamento (ano fiscal 2014, realizado)



Fonte: Equipe do BID/FMI

39. **O tratamento contábil das empresas públicas não está alinhado com as normas internacionais de contabilidade.** O GESP está seguindo as normas públicas brasileiras (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP) emitidas pela STN que ainda não estão totalmente alinhadas às normas internacionais. As normas internacionais (de estatísticas e de contabilidade) usam o conceito de controle para determinar como as entidades devem ser consolidadas. Entidades controladoras têm que aplicar procedimentos contábeis diferentes na consolidação de outras entidades, dependendo do grau de controle. A Caixa 3 mostra as principais diferenças, baseadas nas Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NICSP) - as normas estatísticas de GFS usam conceitos parecidos. Aplicando as normas internacionais, quase todas as empresas públicas do GESP, talvez com duas exceções¹⁰, se enquadrariam como “controladas” e deveriam ser consolidadas “linha por linha”, agregando as despesas e receitas, ativos e passivos das empresas com os valores de outras entidades do estado. Atualmente, as empresas dependentes são consolidadas linha por linha, mas as empresas não dependentes são consolidadas usando o método de equivalência patrimonial (incluindo somente o valor do patrimônio líquido delas que pertence ao estado).

Caixa 3 - Conceito de controle e o uso nas normas internacionais

As NICSP diferenciam vários tipos de relação entre uma entidade e outras entidades vinculadas. Abaixo estão descritas as características principais e tratamentos contábeis. As normas fornecem os requerimentos definitivos.

Numa “entidade controlada”, a entidade controladora normalmente tem mais que 50% das ações com direito a voto, e tem poder de designar os executivos e os membros do conselho de administração. Segundo a NICSP 6, nas entidades controladas, as despesas, receitas, ativos e passivos dessas entidades devem ser consolidadas linha por linha, com um ajuste no balanço patrimonial para reconhecer o interesse minoritário.

Num “negócio conjunto” (*joint venture*, em inglês) duas entidades têm controle igual e conjunto da entidade. O interesse do investidor em um negócio conjunto é reconhecido usando o método de “consolidação proporcional” (consolidado linha por linha, em proporção com a participação dele). É aplicada a NICSP 8.

Numa “entidade coligada” ou “associada” a entidade superior tem influência significativa – entre 20 e 50% das ações. O interesse do investidor numa entidade associada é reconhecido usando o método de equivalência patrimonial. A NICSP 7 é aplicada.

Em outros investimentos, a entidade acionista não tem ações suficientes para ser uma entidade controladora ou ter influência significativa. Esses investimentos são contabilizados na base de valor justo, sendo o valor de mercado (se for disponível). A NICSP 29 é aplicada.

40. **O tratamento contábil das empresas públicas não dependentes gera uma subestimação significativa nas contas do estado.** Algumas empresas públicas do GESP são grandes, com rendimentos, despesas, ativos e passivos de alto valor. O tratamento contábil mais padronizado dessas empresas não dependentes resultaria em registros adicionais de despesas e receitas de R\$30 bilhões. No balanço patrimonial, um tratamento contábil mais padronizado incluiria todos os ativos (R\$99 bilhões) e passivos (R\$37 bilhões) dessas empresas e os interesses minoritários (R\$10 bilhões), ao invés do tratamento atual que somente inclui o efeito líquido (R\$58 bilhões) desses três fatores (tratamento denominado de “equivalência patrimonial”)¹¹. A Tabela 5 apresenta a lista das empresas públicas, os seus valores, e a base destes dos cálculos.

¹⁰ CESP e EMAE, onde o Estado tem menos que 50% da participação. Mesmo assim, dependendo no regime de governança, seria possível que essas empresas fossem controladas e não coligadas.

¹¹ Segundo as normas internacionais, todos os ativos e passivos das entidades controladas têm que ser consolidados, mesmo que a entidade controladora tenha menos que 100% de participação, com a contabilização de interesses minoritários feita na seção de patrimônio líquido do balanço patrimonial. Atualmente o BGE somente inclui o valor do patrimônio líquido das empresas não-dependentes (R\$58 bilhões). Um tratamento mais padronizado teria que incluir os ativos e passivos mencionados no parágrafo, separadamente, e os interesses minoritários, como uma diminuição do patrimônio líquido.

Tabela 5 - Empresas públicas, com totais de receitas, despesas, ativos e passivos, no ano 2014 (R\$ milhões)

Empresa	Receitas incluídas transf's ¹	Despesas ¹	Transferências do Estado	Ativos ²	Passivos ²	Participação do Estado
Empresas Dependentes						
CETESB	447	444	195	758	191	100,00%
CPETUR	12	13	12	1,9	1,5	100,00%
CPTM	2.879	2.929	1.684	10.995	3.101	100,00%
EMPLASA	54	54	44	57	11	100,00%
IPT	187	188	65	287	131	100,00%
Totais	3.580	3.627	2.000	12.099	3.436	n/a
Empresas Não-dependentes						
CDHU	1.747	1.803	1.026	9.793	1.495	100,00%
CESP	5.835	4.319	-	14.688	6.059	35,98%
CODASP	133	132	1	77,8	61,7	100,00%
COESP	50	66	-	392	230	94,73%
CPOS	99	102	-	125	43	100,00%
CPP	184	333	-	1.399	33	100,00%
CPSEC	1.101	1.079	-	7.083	6.809	100,00%
DERSA	2.074	2.241	115	3.195	1.126	100,00%
DESENVOLVE - SP	533	685	-	1.420	383	100,00%
CIA DOCAS (CDSS)	117	113	94	266	12	100,00%
EMAE	258	323	25	1.094	414	38,99%
EMTU	1.208	939	524	1.326	183	100,00%
Imprensa Oficial	330	319	-	386	100	100,00%
METRO	5.602	5.819	3.762	26.346	2.244	96,11%
PRODESP	1.302	1.332	-	793	318	99,66%
SABESP	11.002	10.961	-	30.355	17.051	50,26%
Totais	31.575	30.568	5.546	98.739	36.562	n/a
Totais proporcionais³	n/a	n/a	n/a	72.522	23.849	n/a
GRANDES TOTAIS	35.155	34.195	7.546	110.838	39.997	n/a

Fonte: Contas das Empresas Públicas individuais, Balanço Patrimonial e de Resultado.

Nota 1: Receita e despesas em caixa, realizadas, para apresentar empresas públicas na mesma base dos outros órgãos do estado.

Nota 2: Ativos e passivos extraídos das contas individuais das empresas públicas.

Nota 3: Totais proporcionais representam somas dos dados de cada empresa multiplicados pela porcentagem de participação (na coluna final).

41. **O conceito estatístico de “governo geral”, aplicável no nível nacional, não é aplicável ao nível subnacional.** Avaliações de transparência fiscal no nível nacional aplicam um conceito de “governo geral” que inclui todos os níveis de governo (nacional, regional, estadual, e municipal) menos empresas públicas. Se fosse aplicado o conceito de governo geral, os municípios deveriam ser consolidados nas contas do GESP. Mas esse conceito, que tem uma coerência e significância do “setor público não comercial” no nível nacional, não é válido no nível

subnacional, especialmente porque os municípios não são vinculados (financeiramente) com o GESP. Talvez esse conceito faça sentido em outros países, onde os municípios são dependentes e têm que prestar contas ao estado, mas isto não é o caso dos estados no Brasil.

Recomendações:

- Incluir análises nas notas explicativas do BGE, mostrando os resultados dos tratamentos contábeis diferentes da consolidação, segundo as normas brasileiras e as normas internacionais.
- O GESP deveria discutir com a STN suas metodologias de classificação de órgãos públicos, considerando implantar critérios mais alinhados com as normas internacionais para alcançar políticas de consolidação mais adequadas para cada tipo de órgão.

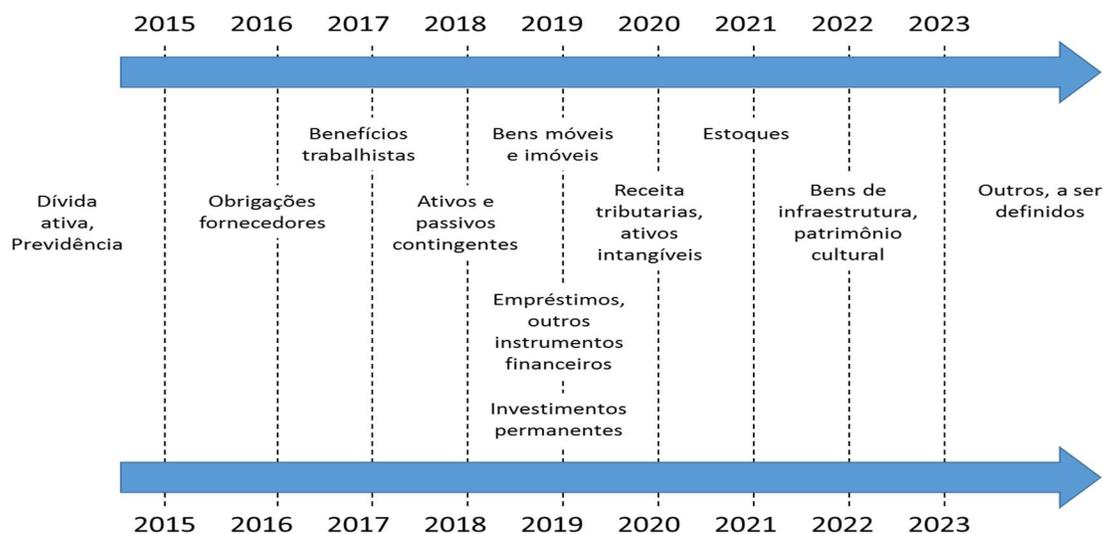
1.1.2 Cobertura de ativos e passivos (bom)

42. **Os relatórios fiscais cobrem todos os ativos e passivos financeiros, mas ainda não cobrem adequadamente os passivos e ativos não financeiros.** O GESP já adotou um plano de contas e um formato de contas que inclui um balanço patrimonial, prontos para receber os registros de todos os ativos e passivos exigidos pelas normas brasileiras. O GESP está seguindo o MCASP, onde constam os modelos dos Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público (DCASP). Eles incluem um modelo do “Balanço Patrimonial¹²” que demonstra todos os ativos e passivos da entidade. Esse modelo espelha bem o formato das normas internacionais, embora essas normas não especifiquem uma forma exata, deixando espaço ao contador para ajustá-lo às características da entidade. A STN também emitiu um plano de contas padronizado (PCASP) para uso obrigatório de todos os órgãos públicos, com exceção das empresas comerciais que têm que seguir as normas do setor privado.
43. **Os ativos e passivos do GESP não são integralmente registrados pelos sistemas de contabilidade.** Esta informação ainda não está disponível por que o GESP está no início de um longo processo de ajustes com vistas aos aperfeiçoamentos na contabilidade patrimonial. Em 2014 foi dado o primeiro passo nesse sentido, envolvendo a adoção do PCASP e do DCASP. No entanto, ainda se está trabalhando com sistemas e tratamentos contábeis do antigo regime. Atualmente, o GESP tem dois grupos de órgãos públicos:
- Alguns que já adotaram a contabilidade patrimonial (empresas públicas, e uma minoria das fundações e autarquias); e
 - Outros (secretarias e outros órgãos do poder legislativo e judiciário, e a maioria de fundações e autarquias) que até o começo de 2014 adotavam somente a contabilidade orçamentaria.
44. **A plena inclusão e divulgação dos ativos e passivos dependerá da conclusão da transição para o novo regime.** Até meados de 2016, o GESP planejou o desenvolvimento de tratamentos contábeis. Isto incluirá decisões sobre quais pontos do ciclo de pagamento ou recebimento a “reconhecer”, os eventos ou transações contábeis que serão diferentes num regime patrimonial e irão variar por diferentes classes de pagamento, recebimento, ativo ou passivo. Mas além de 2016, o GESP terá a grande tarefa de desenvolver sistemas informáticos e procedimentos manuais para capturar e verificar os dados. Também esses sistemas e procedimentos têm que sustentar a aplicação de métodos de mensuração para cada classe de ativos e passivos, em

¹² “Demonstrativo da Posição Financeira”, na terminologia das normas internacionais.

conformidade com as normas nacionais. A STN já emitiu um calendário para todos os estados e órgãos vinculados, que prevê um processo que deverá durar até 2023, sendo que alguns temas serão totalmente implantados alguns anos depois (Figura 4), mas a implantação desse calendário será a responsabilidade dos estados e outros órgãos.

Figura 4 - Cronograma atualizado da convergência, pelos estados e municípios, setembro de 2015



Fonte: Plano de Implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, STN, setembro 2015.

Nota: as datas estabelecidas são aquelas quando os estados e municípios têm que começar a reconhecer, mensurar e evidenciar esses ativos e passivos, e as despesas e receitas vinculadas.

45. **Os valores atuais dos ativos e passivos apresentam diferenças significativas se forem atualizados seguindo as normas internacionais.** Uma análise realizada com a Contadoria do GESP mostra as diferenças entre os saldos atuais e como eles poderiam aparecer se fossem aplicadas todas as normas (Tabela 6). As deficiências mais significativas são a subestimação de obrigações previdenciárias dos servidores públicos, a mensuração do valor de bens móveis e imóveis, a superestimação dos investimentos, a omissão de bens da infraestrutura e a omissão dos benefícios acumulados dos servidores públicos.

Tabela 6 - Impacto possível dos novos tratamentos contábeis

Item	Valor atual (R\$ bilhões) contas 2014	Comentário
Ativos		
Caixa e aplicações financeiras	46	Não haverá muita diferença na mensuração desses ativos no futuro – só na margem. Mensuração vai continuar, em geral, na base de valor nominal.
Contas a receber	-	Em geral não estão reconhecidas no balanço patrimonial. O GESP implantou um sistema para reconhecer receitas de ICMS na base patrimonial. Mas, haverá muitos outros valores a serem reconhecidos (de fornecedores, devedores, outros tributos).
Créditos a curto e longo prazo	166	R\$120 bilhões representam parte dos R\$266 bilhões de Dívida Ativa Tributária, menos R\$146 bilhões de ajuste por dívida considerada difícil ou de recuperação improvável. Outros R\$46 bilhões são várias dívidas não-tributárias e outros créditos do Estado, sem ajuste de perdas.
Investimentos	96	Vai reduzir no futuro. Lançamentos incorretos nos exercícios anteriores resultaram na dupla contagem de R\$40 bilhões de investimentos nas contas da Administração Direta. Além disso, os ativos e passivos das empresas públicas não-dependentes devem ser consolidados, e o valor do investimento (quase R\$60 bilhões) deve sair da conta. Fora das empresas públicas, o GESP só tem investimentos pequenos (R\$0,4 bilhões)
Estoques	4	Somente os estoques dos órgãos que já adotam contabilidade patrimonial são capturados. O

		valor seguramente é maior se considerados os estoques em Saúde, Educação e outros serviços que usam materiais estocáveis e ainda não implantaram contabilidade patrimonial.
Imobilizado	46	Somente os imóveis dos órgãos que já adotam contabilidade patrimonial são capturados. O montante será muito significativo, depois de incluir os terrenos, prédios e equipamentos dos outros órgãos.
Bens de infraestrutura	-	Atualmente não são capturados. Vai ser um montante muito significativo (estradas, barragens, pontes, etc). Também precisará incluir bens gerados pelas concessões, estimados em R\$42bilhões atualmente.
Intangíveis	0,1	Esse número provavelmente vai aumentar, mas o valor ainda é muito incerto.
Passivos		
Contas a pagar	8,3	Atualmente, há uma análise separada de "restos a pagar" (despesas orçamentárias empenhadas mas não pagas), mas em geral valores devidos aos fornecedores e as dívidas trabalhistas não são reconhecidos. Seu reconhecimento requer nova funcionalidade no sistema financeiro.
Provisões	-	Falta mensuração e reconhecimento das provisões para ações judiciais (trabalhistas, cíveis, fiscais, etc) consideradas como de risco provável.
Precatórios	17,4	Ações judiciais já julgadas e reconhecidas. A mensuração não vai mudar muito, num regime de competência.
Dívida Pública	220	Composto de R\$209 bilhões da dívida interna e R\$11 bilhões da dívida internacional. O valor não vai mudar muito – há um bom sistema e controle da dívida pública, e os valores, e o tratamento patrimonial não resultará em um valor muito diferente.
Obrigações trabalhistas	7,4	Benefícios trabalhistas acumulados, exceto obrigações previdenciárias, e outros benefícios de curto e longo prazo, têm que ser reconhecidos – atualmente não são. Falta mensuração e reconhecimento das provisões sobre folha (por exemplo, 13º salário e férias)
Obrigações previdenciárias		Tem obrigações da SPPREV, do valor estimado de R\$507 bilhões ¹³ (em Valor Presente Descontado), a serem reconhecidas como passivo.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEFAZ

46. **Os ativos e passivos das concessões de rodovias ainda não são consolidados segundo as normas internacionais.** A Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) regula o transporte público estadual e as concessões dos serviços de ônibus intermunicipais e das rodovias estaduais. Por ser uma autarquia, executa suas operações orçamentárias e financeiras através dos mecanismos do SIAFEM. Por isso, ainda adota uma contabilidade orçamentária, em regime de caixa. As concessões de ônibus são mais simples em termos de contabilidade – a ARTESP recebe uma porcentagem das tarifas arrecadadas para cobrir seus custos de administração, e o valor dessa transferência é tratado como receita corrente. No entanto, no caso das rodovias o tratamento é mais complexo. A ARTESP administra 19 concessões que envolvem a construção, operação e manutenção de seis mil quilômetros de rodovias. O concessionário retém a maior proporção dos pedágios coletados, passando uma parte ao Estado e à ARTESP. O valor patrimonial das rodovias, incluído nos contratos com os concessionários, é R\$42 bilhões¹⁴. Essas concessões são, na visão das normas internacionais de contabilidade, PPPs e segundo a NICSP 32 o valor (atualizado) desses bens físicos deve ser incorporado ao balanço patrimonial do GESP como ativo, enquanto as obrigações aos concessionários devem ser registradas como passivo. A ARTESP está no processo de fazer uma PPP para duplicação da rodovia Tamoios. Assim como outras entidades do GESP, a ARTESP se encontra em processo de transição para a plena adoção da contabilidade patrimonial.

¹³ Estimativa preliminar baseada no fluxo de pagamentos da previdência, do relatório atuarial 2013-14 da SPPREV. Representa o valor presente descontado, usando uma taxa real de juros de 7% para 50 anos. Para estar alinhado com as normas internacionais, o valor desse passivo deveria ser o valor descontado das obrigações previdenciárias dos servidores ativos, considerando os anos já contribuídos até o presente momento.

¹⁴ Esse valor é baseado nos "valores em risco" (valor do bem) incorporados nos contratos com os concessionários.

47. **Tratamentos contábeis mais alinhados com as normas internacionais poderão reduzir e, provavelmente, produzir um valor negativo do patrimônio líquido do Estado.** Em 2014, o BGE mostrou um patrimônio líquido positivo de R\$72 bilhões, sendo a diferença entre os ativos e passivos da administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas dependentes¹⁵. Tratamentos contábeis mais alinhados com as normas internacionais, como discutidos na tabela acima, poderão mudar esse valor e gerar efeitos diferentes:

- Diminutivos: o reconhecimento de obrigações previdenciárias públicas da SPPREV, e qualquer déficit nos fundos de previdência complementar; a correção da contabilização dos investimentos nas empresas públicas; o reconhecimento de obrigações trabalhistas; contabilização das contas a pagar; e ajustes de perdas da dívida ativa não-tributária.
- Aumentativos: reconhecimento de bens físicos e bens de infraestrutura; contabilização dos bens intangíveis; e contabilização de contas a receber.
- Neutro: a consolidação dos ativos e passivos das empresas públicas não-dependentes; a inclusão do ativos e passivos das concessões.

48. **Como ainda está pendente a implantação dos sistemas e procedimentos para sustentar a contabilidade patrimonial, será difícil quantificar todos esses efeitos, especialmente no caso de bens físicos.** Mas o valor do passivo previdenciário deve ser significativo (aproximadamente R\$500 bilhões), e é provável que esse valor supere o valor dos ativos reconhecidos ou atualizados. Essa situação não é anormal: é comum que as contas dos países que já trabalham com contabilidade patrimonial tenham passivos desse tipo de alto valor e conseqüentemente um patrimônio líquido negativo. Isto é resultado dos princípios de contabilidade que determinam o reconhecimento das obrigações previdenciárias devidas, mas não das contribuições futuras.

Recomendações:

- Preparar um plano mais detalhado do processo de implantação da contabilidade patrimonial no GESP, incluindo as ações necessárias no médio e longo prazo. Este plano deve considerar, além das normas atuais do setor público brasileiro, o cumprimento das normas internacionais.

1.1.3 Cobertura de fluxos (Bom)

49. **Todas as transações que geram fluxos de caixa são capturadas.** O uso da Conta Única do Tesouro (CUT) e SIAFEM para processar a maioria das transações de caixa significa que há bom controle sobre despesas e receitas de caixa. A implantação do regime de competência vai afetar o exercício quando algumas despesas ou receitas forem contabilizadas, mas não terá grande efeito na inclusão ou mensuração delas.

50. **Muitos outros fluxos não são capturados atualmente.** A inclusão gradual de novos ativos e passivos, na contabilidade patrimonial, vai introduzir tratamentos contábeis e outros fluxos, vinculados com esses ativos e passivos, como depreciação, redução ao valor recuperável (*impairment*), reavaliações e ganhos (ou perdas) atuariais ou de outros tipos. Atualmente, muitos desses outros fluxos não são reconhecidos ou incluídos nas contas, mas é difícil estimar o valor deles até que os novos sistemas e procedimentos contábeis sejam implantados.

¹⁵ Tabela 2 na introdução tem um valor de R\$140bi. A diferença compõe o patrimônio líquido das empresas públicas não-dependentes (R\$60bi); diferenças no valor dos passivos das empresas públicas dependentes na conta consolidada e nas contas das empresas próprias (R\$2bi); e o reconhecimento dos interesses minoritários que não são incluídos (R\$7bi).

1.1.4 A cobertura dos Gastos Tributários (Bom)

51. **As perdas de arrecadação provocadas pela renúncia fiscal são expressivas (1,2% do PIB) e divulgadas anualmente no Anexo I da LDO.** O demonstrativo explica de forma muito sucinta a metodologia utilizada. Para o Imposto sobre Circulação sobre Mercadorias e Serviços (ICMS), é aplicada uma alíquota média sobre o montante das operações incentivadas informadas nas declarações do imposto. Para o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a renúncia é estimada a partir da previsão de crescimento da frota de veículos beneficiários de desonerações. Os quadros apresentam o valor total previsto para a arrecadação e o montante dos benefícios fiscais do ICMS e IPVA. Para os anos de 2014 e 2015 a renúncia fiscal do ICMS foi estimada em 9,9% da arrecadação e para o IPVA 3,8% e 4,19%, respectivamente. A perda de receita em 2012 é comparada com uma amostra de outros estados na Tabela 6. A comparação revela que o GESP tem uma renúncia fiscal em relação à arrecadação relativamente menor do que em 13 dos 18 estados da amostra.

Tabela 7 - Renúncia Fiscal do ICMS em % da Arrecadação e do PIB -2012

Ordem	Estado	Renúncia Fiscal	
		2012	
		% Arrecadação	% PIB
1	AMAZONAS	67,5	6,4
2	GOIÁS	53,6	4,9
3	SANTA CATARINA	38,4	2,7
4	RONDÔNIA	30,0	2,7
5	DISTRITO FEDERAL	22,4	0,7
6	BAHIA	17,4	1,5
7	MARANHÃO	15,5	1,1
8	MATO GROSSO	15,4	1,4
9	PARAÍBA	13,9	1,2
10	PERNAMBUCO	13,6	1,3
11	ALAGOAS	12,1	1,0
12	RORAIMA	11,1	0,7
13	RIO DE JANEIRO	10,2	0,6
14	SÃO PAULO	9,9	0,8
15	PARÁ	9,1	0,7
16	MINAS GERAIS	9,0	0,7
17	ESPÍRITO SANTO	8,9	0,8
18	PIAUI	7,6	0,7
	TOTAL	15,6	1,2

Fonte: BID, Afonso, José Roberto, "A renúncia tributária do ICMS no Brasil", 2014.

52. **O demonstrativo da renúncia fiscal do GESP é incompleto.** Falta o demonstrativo dos benefícios fiscais do ICMS por tipo de incentivo e por subsetor de atividade econômica (não obstante a SEFAZ dispor dessa informação) com análise de sua distribuição na economia do estado. Não é efetuada nenhuma consideração sobre os incentivos concedidos no âmbito do ICMS pela Comissão de Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, restringindo-se apenas aqueles concedidos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Também não é feita nenhuma estimativa sobre os benefícios fiscais do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), não obstante a reduzida participação deste imposto na arrecadação (média de 1,12% da arrecadação tributária nos últimos 3 anos).
53. **A renúncia fiscal não é objeto de controle, avaliação ou de explicitação de objetivos orçamentários.** Não é realizada uma avaliação à posteriori dos benefícios fiscais sobre a efetiva realização da renúncia estimada, os custos em relação aos benefícios e o alcance dos objetivos propostos com suas concessões. Também não são estabelecidos objetivos orçamentários ou metas sobre o montante dos benefícios fiscais.

Recomendações

- Aprimorar o demonstrativo dos Gastos Tributários detalhando os benefícios do ICMS pelos principais subsetores econômicos, discriminando por tipo de incentivo e incluindo o ITCMD.
- Realizar uma avaliação à posteriori dos Gastos Tributários com análise da realização da estimativa, do custo em relação ao benefício e do alcance dos objetivos propostos com as desonerações. Por exemplo, avaliar os impactos das medidas de desoneração tributária de bens de consumo sobre seus preços no varejo bem como estimar o montante de renda transferida às famílias e sobre o consumo, segundo os estratos inferiores de renda.

C. Frequência e Tempestividade

1.2.1 Frequência dos relatórios dentro do exercício (Boa)

54. **O GESP divulga relatórios fiscais dentro do exercício com uma alta frequência.** São elaborados e publicados relatórios bimestrais, quadrimestrais e anuais.¹⁶ O RREO é produzido a cada dois meses contendo o Balanço Orçamentário Fiscal e da Seguridade Social além de outros demonstrativos fiscais. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) tem periodicidade quadrimestral e é preparado por todos os poderes com os demonstrativos da despesa com pessoal, dívida consolidada líquida, garantias e contra garantias, operações de crédito, disponibilidade de caixa e restos a pagar. O Balanço Geral do Estado (BGE) é elaborado ao final do exercício com prazo para divulgação até o final do primeiro quadrimestre seguinte ao encerramento. O GESP tem observado nos últimos três anos todos os prazos estabelecidos para disponibilização desses relatórios.

1.2.2 Tempestividade das demonstrações financeiras anuais (Avançado)

55. **As demonstrações anuais auditadas e definitivas são publicadas em até seis meses após o encerramento do exercício.** Após a entrega do BGE, a equipe técnica do TCE examina os demonstrativos verificando a fidedignidade das demonstrações financeiras e a realização dos programas de governo instruindo o processo para relatoria e decisão pelo plenário do Tribunal. O Parecer de Auditoria do TCE, após a decisão pelos Conselheiros, é publicado antes do final de junho e enviado à Assembleia Legislativa para decisão quanto à aprovação das contas. O Poder Legislativo tem prazo até o final do exercício seguinte para julgar as contas. Nos últimos anos esse julgamento tem se realizado até o final do próprio exercício.

D. Qualidade

1.3.1 Classificação (Bom)

56. **Os relatórios fiscais do GESP incluem todos os classificadores requeridos pela legislação.** As despesas e receitas são apresentadas por classificador orgânico (institucional); econômico (natureza); função e subfunção; programa/ação; e fonte de recursos. Todos esses elementos ou dimensões de classificação são determinados pelo MPOG do governo federal¹⁷. A Tabela 8 mostra a relação entre os tipos de classificadores e como eles são integrados no sistema Brasileiro.

¹⁶ Este princípio seria qualificado como avançado se estes relatórios fossem publicados mensalmente.

¹⁷ No caso do classificador programático, o manual Federal dá a estrutura geral, deixando os detalhes aos Estados.

Tabela 8 - Classificações de receita e despesa usadas nos governos brasileiros

Tipo de classificador	Usado no Brasil pelos estados e governo central	
	Despesa	Receita
Administrativo (institucional)	Institucional	
Econômico	Natureza	Econômico / Origem / Espécie / Rubrica
Funcional	Função / Subfunção	
Programático	Programa / Atividade / Projeto ¹	
Outros	Esfera orçamentária	Esfera orçamentária
	Destinação de recursos	Fonte / origem de recursos
	Resultado primário (sim/não)	Resultado primário (sim/não)

Fonte: Manual Técnico do Orçamento 2016, Governo Federal do Brasil, Capítulos 4 e 5.

Nota 1: Além disso, o GESP está trabalhando para produzir um orçamento por resultados e produtos. Já completou alguns pilotos, e está esperando avançar mais no orçamento do exercício 2016.

57. **Os classificadores institucionais definidos pelo MPOG para os estados não são totalmente alinhados às normas estatísticas internacionais.** A classificação das entidades usada no Brasil não alinha bem com as classificações gerais do MEFP. A classificação nacional apresenta algumas diferenças setoriais e conceituais com o MEFP 2001/2014 e, particularmente, na classificação dos órgãos públicos com recursos próprios (que são considerados "extra-orçamentários"). Uma classificação preliminar das instituições do GESP, conforme MEFP 2001/2014, é apresentada na Tabela 9.

Tabela 9 - Comparação entre classificador institucional nacional e internacional

Nacional Classificador	Nº Entidades	MEFP2001/2014 Classificador	Nº Entidades
Governo Central	76	Governo Central	74
		Orçamentário	32
Secretarias	24	Secretarias	24
Outros Poderes	4	Outros	8
		Extra -Orçamentário	39
Autarquias	29	Autarquias	22
Fundações	18	Fundações	17
		Fundos de segurança social	3
Fundos de segurança social (SPREV)	1	Fundos de segurança social	3
Governo Geral	76	Governo Geral	74
Empresas Públicas	21	Empresas Públicas	21
Empresas Públicas Dependentes	5	Empresas Públicas Financeiras	2
Empresas Públicas Não Dependentes	16	Empresas Públicas Não Financeiras	19
Sector Público	97	Sector Público	95

Fontes: SIAFEM / SIGEO. Orçamento do Estado de São Paulo 2015.

A diferença entre o número de entidades nacional classificador o número de entidades MEFP 2001/2014 é causada pela abertura dos poderes legislativos e judiciais nos seus respectivos corpos.

Caixa 4 - Classificação Institucional no Contexto Internacional

A legislação interna dos países define as estruturas institucionais para fazer avançar suas funções administrativas e operacionais, que diferem substancialmente entre si, o que não permite comparações consistentes entre países

A ampla conceituação da estrutura e composição do setor público está no MPEF 2001/2014, resumida a seguir:

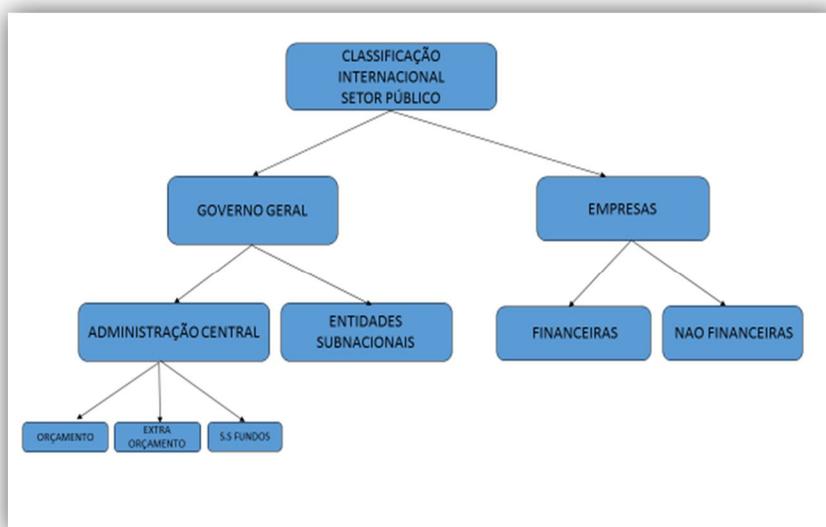
Inicialmente, as Estatísticas Fiscais de Governo (GFS) deve cobrir todas as entidades que afetam materialmente as políticas fiscais, que são geralmente realizadas por entidades tais como ministérios e legislativo. O termo governo geral é frequentemente utilizado como um nome coletivo para várias combinações de entidades de um país envolvidas nas funções de governo, ou de referência para os vários governos individuais de um país. Por exemplo, um país pode ter um governo central, vários estados, províncias ou governos regionais, e muitos governos locais. Também pode haver instituições sem fins lucrativos sob seu controle.

O GFS deve incluir todas as entidades que afetam materialmente as políticas fiscais, que geralmente são realizadas por entidades tais como ministérios e legislativo locais. Além dessas entidades, empresas mantidas ou controladas pelo governo envolvido em atividades comerciais podem ser instrumentos de política fiscal.

As estatísticas para o governo geral ou empresa pública devem ser harmonizadas com as contas nacionais, balanço de pagamentos, com a posição de investimento internacional, e as estatísticas monetárias e financeiras. As unidades institucionais e setores para os quais as estatísticas são compiladas devem utilizar a mesma classificação. O GFS é importante para permitir a compilação no seu todo e / ou por setores da economia e a identificação da contraparte para as transações e consolidação.

A unidade estatística utilizada na classificação setor institucional em matéria de GFS é a institucional e define unidade como uma unidade econômica caracterizada por: (i) capacidade de possuir bens ou ativos por direito próprio e ser capaz de realizar transações com outras instituições; também assumir passivos e outras obrigações em seu próprio nome; e (ii) ser competente para tomar decisões econômicas, envolvendo-se em atividades para as quais é diretamente responsável, e apresentar um conjunto completo de contas, incluindo saldo de ativos, passivos e patrimônio líquido.

A desagregação do setor público em vários níveis, de acordo com o MEFP2001/20014, é mostrada a seguir:



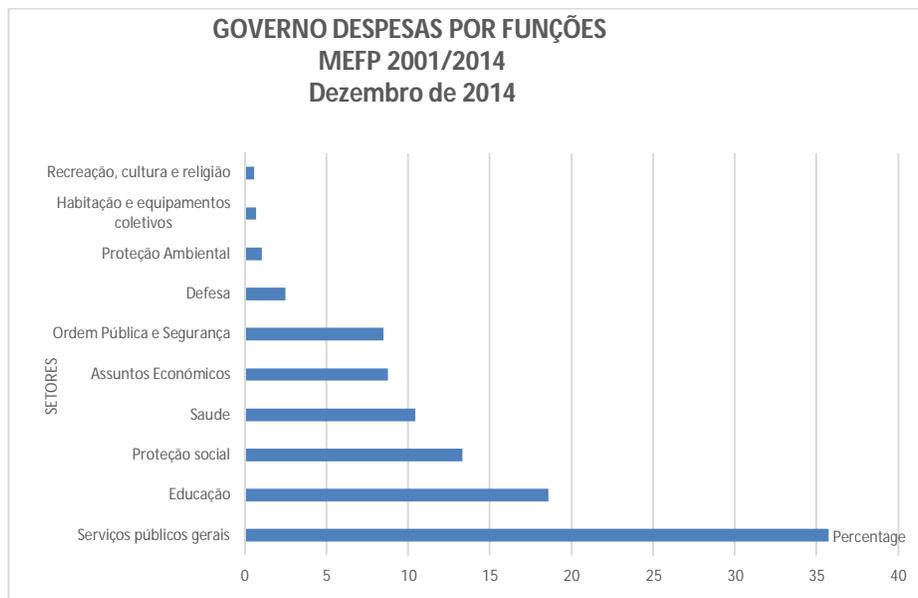
58. **Os classificadores funcionais estabelecidos no Brasil e utilizados pelo GESP superam aqueles considerados no MEFP 2001/2014.** O GESP usa 26 classificadores funcionais de despesa, que espelham a estrutura administrativa no Estado. Esses classificadores não se alinham perfeitamente com os 10 classificadores do MEFP 2001/2014. Na classificação brasileira, há uma classe de “encargos especiais” que inclui os serviços centrais como dívida pública e outras obrigações centrais. As despesas nessa área representaram mais que 25% das despesas totais em 2014 (Tabela 10). Mas essa classificação não tem equivalência nas normas internacionais. O Gráfico 2 mostra as diferenças, em termos das despesas em 2014.

Tabela 10 - Classificadores Especiais - Orçamento 2015

Poderes e / ou órgãos		
Administração geral estado		Valores em R\$ 1,00
Unidade do Orçamento		
	Serviço da dívida pública	16.754.689.162
	Encargos gerais do estado	41.452.993.100
	Encargos gerais de pessoal	1.457.301.735
	Regime especial de precatórios	2.144.582.827
	Sub-total Administração geral estado	61.809.566.824
Reservas de Contingencias		10.000.000
	Sub-total Reservas de contingencias	10.000.000
	TOTAL	61.819.566.824
	% Orçamento Total	30,17

Gráfico 2 - Comparação das despesas 2014, usando classificadores funcionais do GESP e MEFP 2001/2014





1.3.2 Coerência Interna (Avançada)

59. **A centralização do processamento das operações dos entes da administração central no SIAFEM garante a consistência interna dos dados.** Desde 1996 foi implantado no GESP o SIAFEM, sistema desenvolvido como uma versão do SIAFI do Governo Federal, adaptado aos estados e municípios. O SIAFEM permite processar em tempo real as operações de execução orçamentária e financeira e a contabilidade das entidades públicas. Os sistemas corporativos do GESP, como os de orçamento, receitas tributárias, contratação eletrônica, serviços, folha de salários, inventário, entre outros, estão integrados ao SIAFEM, o que garante a consistência interna dos dados e a disponibilidade de informações financeiras numa base permanente. O sistema de informação gerencial da execução orçamentária (SIGEO) propicia a extração de dados para elaboração de relatórios gerenciais. Algumas dessas informações estão disponíveis na página da SEFAZ na internet.
60. **As informações sobre a dívida pública e as operações de crédito são divulgadas com um bom nível de detalhe.** São divulgados numerosos e bem detalhados relatórios sobre a dívida pública, operações de crédito e precatórios, discriminando os fluxos e saldos, e as estatísticas por credor, origem, conceito, residência e identificação, conforme o caso. Os registros da dívida também são feitos através do SIAFEM, mantendo a consistência interna.
61. **O Tribunal de Contas do Estado (TCE) não apontou inconsistência nas contas de 2014.** O TCE, como ente de controle externo, efetua a revisão do balanço apresentado pelo GESP, que tradicionalmente corresponde à execução orçamentária econômica, programática e funcional, bem como a avaliação do controle interno e a percepção dos usuários sobre a prestação de vários serviços públicos. Sobre o balanço referente ao exercício de 2014, o primeiro apresentado sem a comparação com o ano anterior, no formato definido no MCASP, o TCE se absteve a dar opinião, informando que o seu trabalho é realizado dentro de uma abordagem legalista, principalmente institucional. Adicionalmente, e com baixa cobertura, avaliou a informação patrimonial mediante a aplicação dos índices de solvência; endividamento; composição da dívida e liquidez (imediate, corrente e geral); revisou e conciliou ainda algumas contas específicas tais como o Boletim diário de Tesouraria, caixa e bancos (sobre as quais não encontrou inconsistências).

Tabela 11 - Características dos Relatórios Contábeis

RELATÓRIOS	COBERTURA			CONTABILIDADE	PUBLICAÇÃO	
	Entidades	Fluxos	Saldo	Base		
Orçamento de Estado	Governo Central; empresas Públicas dependentes	Receitas, Despesas, financiamento		Caixa	Anual	Fim Setembro, ano prévio
Balanço orçamentário	Governo Central; Empresas Dependentes, entidade e unidade de orçamento	Receitas correntes e de capital, despesas correntes e de capital. Recursos recebidos no ano anterior; Operações de crédito internas e externas; Saldo ano anterior. Reservas de contingências; A amortização da dívida interna e externa.		Caixa	Anual	120 dias (ao TCE) e 180 dias (à ALESP) depois do exercício
Balanço financeiro	Governo Central; Empresas Dependentes, entidades e unidade de orçamento	Receitas e despesas Orçamentárias; Transferências financeiras. Receitas e despesas recebidas y pagas; Entradas e saídas Extra orçamentárias. Saldo do ano anterior; Saldo a executar no ano seguinte		Mista*	Anual	120 dias (ao TCE) e 180 dias (à ALESP) depois do exercício
Balanço Patrimonial	Governo Central; Empresas Dependentes, entidades e unidades de orçamento		Ativos: Caixa; crédito; investimentos; imobiliário; Intangível. Passivo: obrigações; Empréstimos; fornecedores; Disposição. Patrimônio e do capital social; Reservas; Resultado cumulativo; Definições.	Mista*	Anual	120 dias (ao TCE) e 180 dias (à ALESP) depois o exercício
Demonstração das variações patrimoniais	Governo Central; Empresas dependentes e entidades	Impostos; taxas; Contribuições; Exploração e venda. Produtos e serviços; Alterações nos ativos líquidos. Transferência aumentativa; Recuperação com ativos e passivos alienados; Outra variação aumentativa.		Mista*	Anual	120 dias (ao TCE) e 180 dias (à ALESP) depois o exercício
Demonstrações de fluxo de caixa	Governo Central; Empresas dependentes e entidades	Receitas e despesas por ativos: operações; Investimento; financiamento; Caixa inicial e final		Caixa	Anual	120 dias (ao TCE) e 180 dias (à ALESP) depois do exercício

*Mista: inclui obrigações a pagar.

1.3.3 Revisões Históricas (Menos que básico)

62. **As estatísticas fiscais não têm sido objeto de revisões históricas, e alterações metodológicas e conceituais relevantes não são suficientemente explicadas.** As informações divulgadas se mantêm no tempo e, diante de alterações atípicas, são efetuados ajustes, mas não se conservam paralelamente as séries históricas. O GESP elaborou o primeiro balanço patrimonial, correspondente ao ano de 2014, que foi ilustrado com notas muito gerais. Com a implantação do PCASP são esperados impactos importantes que exigirão explicações mais amplas.

Recomendações:

- O GESP poderia discutir com o Governo Federal suas metodologias de classificação de órgãos públicos, considerando implantar critérios mais alinhados com as normas internacionais para alcançar políticas de consolidação mais adequadas para cada tipo de órgão.

- Adotar procedimentos para realizar revisões históricas e produzir informações consistentes com ou sem ajustes, se for o caso.
- Acolher a regulamentação internacional para apresentação das notas gerais e notas específicas do balanço patrimonial.

E. Integridade

1.4.1 Integridade estatística (Bom)

63. **Os dados contábeis do estado alimentam as estatísticas fiscais nacionais que, em geral, estão em conformidade com as normas internacionais.** O sistema de classificação usado no orçamento e nas contas é, em geral, de responsabilidade do Governo Federal, que especifica o formato e conteúdo dos relatórios orçamentários e contábeis. Os dados contábeis dos estados são usados pela STN, no Governo Federal, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para alimentar e produzir as estatísticas fiscais. Uma equipe na STN faz um mapeamento dos dados contábeis para produzir as estatísticas nacionais. Recentemente, o Governo Federal anunciou que essas estatísticas estão de acordo com a metodologia definida pelo MEFP 2014. Contudo, faltam informações completas por se estar em fase inicial no processo de convergência à contabilidade patrimonial.

1.4.2 Auditoria externa (Básico)

64. **O TCE é uma entidade de auditoria externa independente e emite um parecer de auditoria sobre as contas anuais do governo.** O TCE é órgão auxiliar do poder legislativo e goza de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Suas atribuições estão definidas na constituição estadual e são semelhantes às atribuições do controle externo federal (Tribunal de Contas da União - TCU). 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.
65. **OS relatórios de auditoria são propostos por equipes técnicas do TCE, mas as decisões dos Conselheiros não necessitam seguir as propostas técnicas.** O TCE é composto por sete Conselheiros escolhidos alternadamente pelo legislativo e pelo governador para um mandato vitalício. As propostas técnicas dos relatórios de auditoria não sofrem interferência dos gestores auditados ou de Conselheiros do TCE, porém os pareceres dos Conselheiros podem divergir das propostas da área técnica. Todos os processos examinados pelo TCE são públicos, estando disponíveis em sua página na Internet.
66. **Os relatórios de auditoria do TCE apresentam constatações e recomendações, que nem sempre resultam em ações corretivas por parte dos gestores nos prazos recomendados.** O legislativo deve julgar as contas do GESP até o final do exercício fiscal seguinte. Nos últimos exercícios foram julgadas nas últimas sessões do ano sem que se tenham produzido recomendações adicionais às do TCE. Na página do legislativo na Internet é possível acessar a resolução que aprova as contas, acompanhada do relatório das Comissões de Orçamento e de Fiscalização que instruem o processo. As contas do governo do exercício de 2014 foram aprovadas com ressalvas decorrentes do não atendimento de recomendações reincidentes formuladas nas contas dos exercícios de 2012 e de 2013, ainda não totalmente atendidas.
67. **O TCE não faz uma avaliação das contas com base numa auditoria contábil.** A auditoria feita pelo TCE é baseada na auditoria de conformidade legal, de acordo com as leis pertinentes e as regras fiscais. Além disso, o TCE faz algumas auditorias operacionais (de desempenho ou gestão

financeira). O Tribunal não realiza uma auditoria contábil ou fornece um parecer se as contas “são apresentadas regularmente” ou “representam uma visão verdadeira e fiel” das finanças da entidade. Em vez disso, o TCE fornece um parecer e relatório à Assembleia Legislativa do Estado (ALESP) que é “favorável” ou “desfavorável”, com ou sem ressalvas, e recomenda que as contas devam ou não ser aprovadas. O TCE faz muitas recomendações nas áreas de controle e gestão, mas todo esse trabalho não sustenta uma opinião mais sistemática na apresentação e no conteúdo dos demonstrativos principais do BGE.

68. **O TCE não realiza auditoria nem verifica o Demonstrativo da Renúncia Fiscal.** Não obstante as obrigações estabelecidas na LRF quanto ao demonstrativo da renúncia fiscal, a estimativa detalhada dos impactos orçamentários e financeiros, sua consideração na estimativa de receita ou a necessidade de medidas de compensação, o TCE não efetua nenhuma auditoria sobre esse aspecto da gestão fiscal.

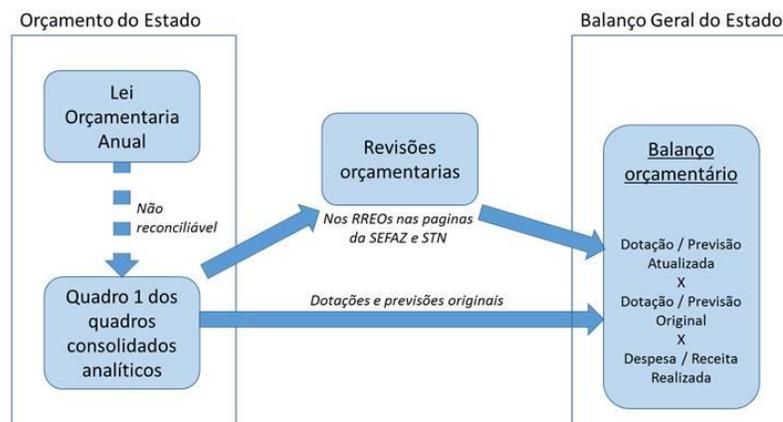
Recomendações

- Realizar auditoria contábil anual do BGE. Discutir as possibilidades de realização desta auditoria diretamente pelo TCE ou mediante a contratação de uma empresa de auditoria externa.
- Realizar auditoria sobre a renúncia fiscal.

1.4.3 A comparabilidade das estatísticas fiscais (Bom)

69. **O GESP não produz estatísticas fiscais diretamente.** Essa seção se restringe ao rastreamento entre os dados orçamentários e contábeis, conforme explicado anteriormente. A Figura 5 mostra a trilha entre o orçamento do Estado e as contas no BGE.

Figura 5 - Rastreamento entre o orçamento e as contas



70. **As dotações originais no orçamento anual podem ser rastreadas até o Balanço Orçamentário do BGE.** Os dados de dotação ou previsão original no Balanço Patrimonial têm contrapartidas diretas no Quadro 1 dos quadros consolidados analíticos na segunda parte do documento “Orçamento do Estado”. Não é possível reconciliar os dados deste quadro com a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Quadro 1 é diferente da apresentação do orçamento na LOA pelas razões seguintes:

- A Lei usa classificações econômica (receitas) e orgânica (despesa), e também inclui tabelas separadas de investimentos e as fontes de financiamento dos investimentos. Em contraste, o Quadro 1 (e o Balanço Patrimonial) usa classificações econômicas para as receitas e

despesas.

- Porém, no lado de receitas, mesmo quando os totais são iguais e os dois usam classificadores iguais, os detalhes no Quadro 1 e na Lei não são iguais e não é possível reconciliá-los – o nível de detalhe e o efeito das receitas intra-orçamentárias fazem impossível uma reconciliação.
- O documento não fornece uma explicação das diferenças e como reconciliar as duas apresentações do orçamento.

71. **O GESP tem como explicar as diferenças, mas isto não está disponível ao usuário externo.** A prática ideal seria manter consistência direta entre os números no formato principal aprovado pelo poder legislativo e a apresentação das contas anuais.
72. **As dotações e previsões atualizadas, que também aparecem no Balanço Orçamentário, estão disponíveis na página web do GESP.** A LOA permite muita flexibilidade ao GESP para rever e alterar as dotações e previsões orçamentárias durante o ano. Algumas revisões e realocações orçamentárias durante o ano são feitas internamente e outras precisam da aprovação do Governador. Tem sido pouco frequente que o GESP precise de autorização da ALESP para fazer revisões orçamentárias. Todas as revisões estão disponíveis na página da SEFAZ e STN na internet.
73. **O Relatório Resumida da Execução Orçamentária (RREO) usa o mesmo formato do Quadro 1 do orçamento e das contas.** O desempenho financeiro, inclusive orçamentário, durante o ano é relatado em dois relatórios – o RREO (bimestral) e o Relatório de Gestão Fiscal - RGF (quadrimestral). O RREO fornece dados sobre execução orçamentária, num formato que espelha o do orçamento e das contas.
74. **Nos relatórios fiscais faltam explicações sobre as variações entre os valores orçados e realizados.** A NICSP 24 requer que o Balanço Orçamentário seja acompanhado pelas explicações das diferenças entre os valores orçados e realizados. Quando uma entidade realiza muitas revisões orçamentárias durante o ano, como é o caso no GESP, essas explicações devem cobrir os orçamentos originais e atualizados. Esse conjunto de explicações idealmente deve espelhar o formato e detalhe da principal apresentação do orçamento, como foi aprovado, e ser incluído na apresentação da conta ou (senão) num outro documento (publicado e referenciado nas contas). O GESP não produz qualquer análise ou documento desse tipo.

Recomendações:

- Explicar a diferença entre os valores apresentados na LOA e os valores encontrados no Quadro 1 dos quadros consolidados da receita e despesa no Orçamento do Estado.
- Incluir nas notas explicativas do BGE, ou documento vinculado, explicações das variações orçamentárias entre as despesas e receitas realizadas e as dotações/previsões originais e atualizadas.

Tabela 12 - Sumário da Avaliação dos Relatórios Fiscais

	Princípio	Avaliação	Importância
1.1.1	Cobertura das instituições	Bom: Os relatórios fiscais consolidam quase todas as unidades do governo geral, mas empresas públicas não dependentes não são consolidadas linha por linha	Alta
1.1.2	Cobertura de Saldos	Bom: Os relatórios fiscais contêm todas as classes de ativos e passivos, mas faltam os passivos e ativos de muitas entidades, e precisam mensuração mais padronizada	Alta
1.1.3	Cobertura de fluxos	Bom: Os relatórios fiscais capturam receitas e despesas de caixa, mas não os outros fluxos requeridos por um regime de competência	Alta
1.1.4	Cobertura da renúncia fiscal	Bom: A renúncia fiscal é estimada parcialmente por imposto e por setor, publicada anualmente, porém não há controle específico sobre sua realização ou objetivos orçamentários sobre o tamanho do gasto tributário	Média
1.2.1	Frequência dos Relatórios dentro do exercício	Bom: Relatórios Fiscais dentro do exercício são publicados com frequência bimestral, quadrimestral e anual	Baixa
1.2.2	Tempestividade das demonstrações financeiras anuais	Avançado: Demonstrações Financeiras são auditadas e apresentadas ao Poder Legislativo no prazo de seis meses após o encerramento do exercício	Baixa
1.3.1	Classificação	Bom: Os classificadores orçamentários são amplos, mas alguns não são alinhados aos definidos no MEFP 2001/2014	Baixa
1.3.2	Coerência Interna	Avançado: Os relatórios fiscais são originados em um único sistema e reconciliações são adiantadas	Média
1.3.3	Revisões Históricas	Menos que básica: não são efetuadas revisões nem se explicam suficientemente as mudanças metodológicas	Média
1.4.1	Integridade Estatística	Bom: o GESP não produz estatísticas fiscais diretamente, mas envia dados contábeis ao Governo Federal, que estão geralmente de acordo com as normas internacionais	Baixa
1.4.2	Auditoria Externa	Básico: As contas públicas são auditadas por uma instituição de auditoria independente, em conformidade com o seu mandado legal, mas não em plena conformidade com as normas internacionais. Não é realizada auditoria contábil	Alta
1.4.3	Comparabilidade dos dados fiscais	Bom: a ligação entre o orçamento e as contas é boa, mas pode ser melhor, e o GESP não produz um relatório com explicações das variações patrimoniais	Média

PREVISÕES FISCAIS E ORÇAMENTO

A. Introdução

75. **Este capítulo avalia a qualidade das previsões fiscais e das práticas orçamentárias atuais aplicando os critérios do Código de Transparência Fiscal do FMI.** Trata-se das seguintes dimensões:
- Abrangência do orçamento e da documentação associada.
 - Ordenamento do orçamento e a sua aprovação.
 - Orientação de políticas da documentação do orçamento.
 - Credibilidade das previsões fiscais e propostas orçamentárias.

B. Abrangência da documentação do Orçamento

2.1.1 Unidade do orçamento (Avançado)

76. **A documentação do orçamento inclui todas as despesas e receitas pelo valor bruto e não são admitidas compensações.** O orçamento anual compreende as receitas e despesas correntes e de capital, de todos os órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, fundos de previdência dos servidores públicos e empresas públicas dependentes.¹⁸ O Orçamento Geral do Estado é composto pelo: (i) orçamento fiscal; (ii) da seguridade social; e, (iii) de investimentos das empresas estatais. As constituições federal e estadual vedam a criação de fundos extra orçamentários. Todas as despesas das empresas estatais dependentes estão incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social. Conforme demonstrado na tabela 2, as receitas (R\$ 30,2 bilhões) e as despesas (R\$ 30,6 bilhões) das 16 empresas estatais não dependentes estão fora do orçamento, o que representa cerca de 10% do orçamento total.
77. **O orçamento de investimentos inclui os investimentos das empresas estatais.** Todos os investimentos com recursos orçamentários estão na LOA e para as empresas não dependentes há indicação na LOA também da previsão de investimentos com recursos próprios das empresas. Esse modelo pressupõe a autonomia dessas empresas e sua capacidade para gerar recursos próprios suficientes para a cobertura de seus gastos correntes e manutenção de seu patrimônio. No entanto, verifica-se que algumas empresas apresentam prejuízos anuais recorrentes, o que poderia requerer alguma forma de aporte de recursos financeiros por parte do tesouro. A Tabela 13 apresenta a dimensão do orçamento em relação ao PIB estadual em 2014.

¹⁸ Constituição Estadual de 1989, artigo 174, §4º e Decreto-Lei 233 de 28 de abril de 1970.

Tabela 13 - Orçamento do GESP (percentagem do PIB estadual), 2014

Receita (% PIB Estadual)		Despesa (% PIB Estadual)	
Receitas Correntes	11,29%	Despesas Correntes	10,44%
Receita Tributária	8,00%	Pessoal e Encargos Sociais	5,27%
Receita de Contribuições	1,52%	Juros e Encargos da Dívida	0,55%
Receita patrimonial	0,39%	Outras despesas Correntes	4,62%
Receita Agropecuária	0,00%		
Receita Industrial	0,01%		
Receita de Serviços	0,16%		
Transferências Correntes	0,91%		
Outras Receitas Correntes	0,29%	Superávit do Orçamento Corrente	0,84%
Receitas de Capital	0,69%	Despesas de Capital	1,54%
Operações de Crédito	0,53%	Investimentos	0,87%
Alienação de Bens	0,05%	Inversões Financeiras	0,35%
Amortização de Empréstimos	0,00%	Amortização de Dívida	0,32%
Transferências de capital	0,05%		
Outras Receitas de Capital	0,07%	Déficit do Orçamento de Capital	0,85%

Fonte: Dados de Receita e Despesa extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. O PIB Estadual foi calculado a partir de dados do IBGE.

2.1.2. Previsões macroeconômicas (Básico)

78. **Os parâmetros adotados para realizar as estimativas de receitas e de despesas são apresentados na LDO e mencionados no projeto da LOA de forma simplificada, mas não há publicação dos modelos para previsão.** A LDO apresenta previsão para a receita e despesa fiscal, resultado primário, resultado nominal e dívida fiscal líquida. Os parâmetros indicados na LDO são as estimativas de variação da taxa de câmbio, do PIB e da inflação¹⁹. A LDO contém análise simplificada sobre os riscos de variações na arrecadação em decorrência de mudanças nos indicadores macroeconômicos. São publicadas projeções das variáveis para três anos consecutivos. No entanto, não são divulgados estudos sobre a trajetória das receitas e despesas com base em diferentes cenários e não há informação da metodologia utilizada para a obtenção das projeções. O Plano Plurianual (PPA) 2016/19 utilizou as mesmas projeções das variáveis econômicas utilizadas pela LDO para definir os montantes a serem alocados em cada programa. A elaboração do Plano serviu-se também de parâmetros macroeconômicos derivados dos cenários de longo prazo elaborados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para balizar as metas dos programas cujos resultados ou públicos-alvo são sensíveis à dinâmica econômica. Além disso, esses parâmetros não são atualizados com a frequência necessária para uma previsão mais apurada da receita e despesa. Se tais parâmetros são adequados para este fim, não o são quando se trata das previsões de receita e despesa, que presidem tanto o PPA quanto as leis orçamentárias, sobretudo num ambiente de alta volatilidade das variáveis macroeconômicas, como o atual.
79. **Os parâmetros macroeconômicos da LDO nem sempre estão de acordo com a evolução real dos agregados econômicos.** Os gráfico 3 indica que o crescimento real do PIB utilizado na LDO para a realização das projeções apresenta uma baixa correlação com o PIB realizado, o que evidencia uma baixa precisão nas previsões. A discrepância entre previsão e realizado tem ocorrido devido às significativas variações nas expectativas de mercado entre o período de elaboração da LDO e o ano em questão, principalmente para parâmetros macro, tais como PIB e inflação (gráfico 4). As estimativas do GESP usam parâmetros macro da pesquisa

¹⁹ Calculado pelo índice geral de preços – disponibilidade interna, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI FGV)

FOCUS do Banco Central do Brasil (o GESP não faz previsão destes parâmetros macroeconômicos). Bimestralmente as projeções são revisadas e publicadas nos RREO, mas não são publicados os valores dos parâmetros utilizados pela SEFAZ nestas revisões. Na LDO são revisadas as projeções do ano corrente.

Gráfico 3 - PIB: Realizado e Previsão (LDO)

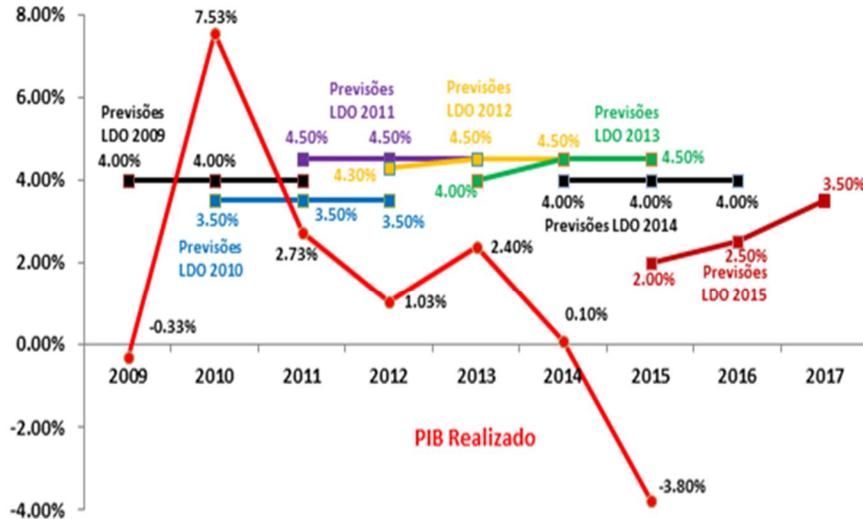
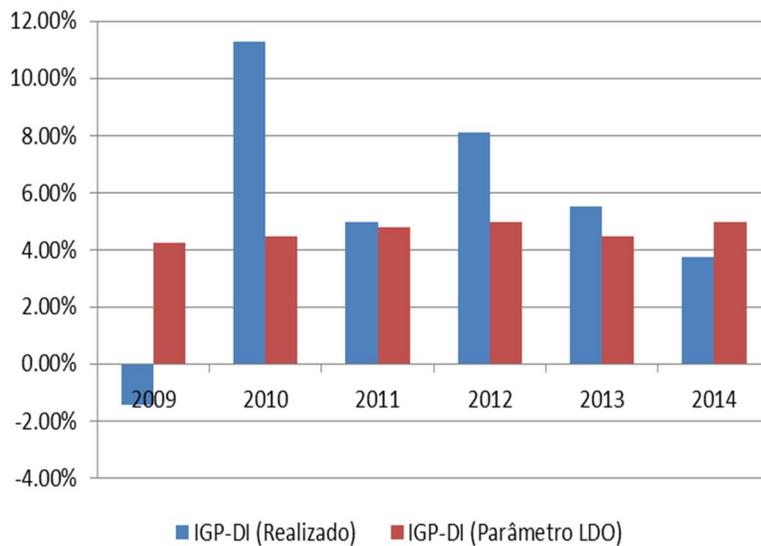


Gráfico 4 - Inflação: Realizada e Prevista



Recomendações

- Realizar previsões macroeconômicas, dado que a utilização exclusiva de previsões externas se mostra insuficiente, gerando diferenças significativas entre o previsto e o realizado. Essas previsões da SEFAZ poderiam utilizar modelos econométricos e a metodologia e estimativas devem ser publicadas.
- Fortalecer a área da SEFAZ responsável por coordenar, preparar e revisar os parâmetros macroeconômicos que dão suporte à elaboração do PPA e LDO.

2.1.3. Quadro orçamentário de médio prazo (Básico)

80. **O GESP prepara um PPA que abrange o período de quatro anos.** O PPA é uma peça de planejamento e gestão estabelecida pelas Constituições Federal e do Estado de São Paulo, e define diretrizes, objetivos estratégicos e metas do governo e está estruturado em programas, com indicação de produtos e indicadores. O documento estima o valor global dos recursos necessários à consecução dos objetivos, para quatro anos, os quais são posteriormente detalhados nos orçamentos anuais.
81. **O PPA tem informação de médio prazo, mas o orçamento anual não é orientado por um Quadro Fiscal de Médio Prazo (QFMP).** Formalmente o GESP não possui um QFMP, porém dispõe dos elementos principais para seu desenvolvimento. Embora o PPA contemple o montante global das despesas para quatro anos, sua ênfase está no planejamento da ação governamental e, portanto, seus valores previstos não são impositivos. Não se trata de um instrumento de orientação e disciplinamento da política fiscal para o período e não detalha as projeções de médio prazo das receitas, despesas e financiamentos agregados, mas poderia formar uma boa base para as escolhas estratégicas de um Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP). A LDO define receita, gastos e metas fiscais para um período de 3 anos, como um Quadro Fiscal de Médio Prazo (QFMP). Esse instrumento foi idealizado para ser uma orientação à elaboração da proposta orçamentária anual, mas tem sido empregado fundamentalmente para suprir lacunas normativas que a lei 4.320, de 1964, não contempla, bem como para cumprir algumas orientações da LRF.
82. **As estimativas de receitas e despesas são detalhadas por categoria econômica no orçamento, mas não no PPA.** No orçamento os montantes de receitas e despesas são apresentados para o ano, comparados com os três anos anteriores ao ano de elaboração da proposta e com projeções atualizadas para o ano em curso.

Recomendações

- Adotar institucionalmente um QFMP que cubra pelo menos os 4 anos do PPA e que seja adotado como o instrumento do governo para identificar o espaço fiscal disponível em médio prazo e para orientar as decisões distributivas, sobretudo aquelas que impliquem ampliação do gasto público (orçamentos plurianuais) É necessário, ainda, que haja uma boa coordenação entre a SPG e a SEFAZ; que sejam aperfeiçoadas as técnicas de previsão de receitas e despesas e que sejam utilizadas avaliações de impacto para eliminar programas ineficazes (Marco de Desempenho de Médio Prazo);

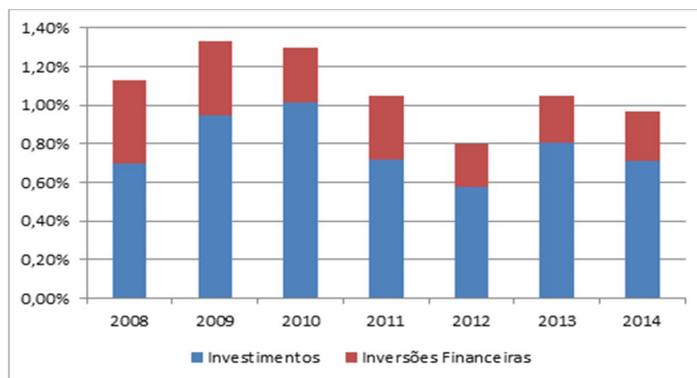
2.1.4. Projetos de investimento orçamentário (Básico)

83. **As informações dos programas de investimentos do GESP, no PPA, não são desagregadas por projeto.** A LOA contém informações em por projetos, inclusive com uma seção específica dos investimentos previstos para as empresas públicas não dependentes. No entanto, nesses instrumentos não constam informações sobre as obrigações financeiras plurianuais e inexistente um documento público que contenha de forma consolidada os principais projetos que especifique seus custos e obrigações financeiras multianuais.
84. **Todos os projetos são contratados por meio de licitação pública, de acordo com a Lei 8.666/1993.** As principais compras são realizadas por meio de sistemas eletrônicos, exceto as grandes obras de engenharia que são licitadas por outras modalidades. 98% das aquisições de bens e serviços são realizadas por meio do pregão eletrônico. 1,8% por meio de convite e 0,2% por dispensa de licitação. O sistema de compras eletrônicas do GESP está bastante evoluído, estruturado institucionalmente e dispõe dos seguintes sistemas informáticos: Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC/SP), que inclui o pregão eletrônico; Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo (CAUFESP) e

Cadastro Único de Materiais e Serviços (CADMAT).

85. **Não há uma prática generalizada de análises de custo-benefício dos projetos de investimento.** Nos projetos financiados por meio das PPP são realizadas análises de custo-benefício, que são elaboradas pelo parceiro privado e ratificadas pelo governo. Também nos grandes projetos de infraestrutura desenvolvidos pelas empresas públicas, especialmente relacionadas a transportes e saneamento, são realizadas análise de custo benefício. No entanto, para os demais projetos de investimentos com recursos do Tesouro não há uma prática de realizar tal avaliação nem tampouco os resultados das análises são rotineiramente publicados.

Gráfico 5- Investimento do Setor Público como percentual do PIB



86. **O investimento público com recursos fiscais é baixo em relação ao PIB do Estado. (Gráfico 4).** Apesar disso, em 2014 os investimentos totais (incluindo inversões financeiras) alcançaram aproximadamente R\$ 17 bilhões, correspondente a 12% da RCL.²⁰

Recomendação

- Atribuir a uma área do governo a coordenação da execução financeira dos maiores projetos de investimento, da análise de seus custos-benefícios, e da consolidação e publicação da informação. Compartilhar os estudos de análise de custos-benefícios com a SPG.

C. Ordenamento do Processo Orçamentário

2.2.1. Legislação fiscal (Avançado)

87. **O Brasil dispõe de um ordenamento legal e institucional que define os principais elementos da documentação orçamentária.** Esse ordenamento se aplica a todos os entes federados, nos três níveis de governo. Assim, o governo federal, os estados e os municípios elaboram, cada um em seu âmbito, o PPA, a LDO e a LOA.
88. **No GESP o arcabouço jurídico contempla adequadamente os prazos para a elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento.** A constituição estadual estabelece os prazos para o encaminhamento, ao legislativo, dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA. Além disso, internamente o executivo estabelece um calendário de elaboração da proposta orçamentária, para observância por parte das unidades participantes do processo de preparação do projeto da LOA. No entanto, embora exista informalmente, esse calendário

²⁰ Adicionalmente, as empresas públicas não dependentes do GESP investiram com recursos próprios em 2014 aproximadamente R\$3,4 bilhões.

não é publicado, mas poderia ser disponibilizado pela SPG. Também o regimento interno da ALESP define os prazos a serem observados para a apreciação do projeto da LOA. Uma vez que tais prazos vêm sendo regularmente cumpridos, a LOA tem sido aprovada sempre antes do final do ano fiscal nos últimos dias do mês de dezembro (ver tabela 14, indicador 2.2.2).

89. **Os principais elementos da proposta orçamentária são estabelecidos anualmente na LDO.** Nessa lei são definidas as metas fiscais que nortearão a elaboração do projeto da LOA, bem como a forma como será estruturada, os quadros que deverão integrá-la e as informações adicionais que deverão ser enviadas ao legislativo com vistas à apreciação do projeto. A LDO ainda inclui informações sobre riscos fiscais em seus anexos.
90. **A Constituição Estadual estabelece as condições em que o legislativo pode alterar a proposta de orçamento elaborada pelo executivo.** São admitidas emendas à proposta de orçamento somente mediante indicação das fontes de recursos que suportarão as correspondentes despesas. No entanto, o legislativo pode indicar como fonte os recursos provenientes de anulação de despesas propostas pelo executivo, excluídas àquelas relativas a pagamentos de pessoal ou de dívida, ou as transferências determinadas na constituição. É admitido também indicar como fonte para as emendas a correção das estimativas de arrecadação, por erro ou omissões identificadas na proposta do executivo. Essa prerrogativa abre espaço para a ampliação do valor global da despesa, o que acarreta os riscos fiscais inerentes a um processo orçamentário onde a despesa é definida segundo as estimativas de arrecadação que em alguns anos são mais otimistas.
91. **O arcabouço normativo que rege o processo orçamentário no GESP é disperso.** A legislação federal, em vários aspectos, se aplica também ao Estado, destacando-se as normas constitucionais, a lei geral de finanças 4.320/64 e a LRF. No âmbito estadual, se destacam também a constituição e as leis de diretrizes orçamentárias, editadas anualmente. A LDO contempla diversas determinações sobre a organização e estrutura do orçamento, critérios para alterações legislativas, regras de execução e políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

2.2.2. Tempestividade da documentação orçamentária (Bom)

92. **Os prazos para o envio da proposta orçamentária ao legislativo são suficientes para seu exame e aprovação.** Conforme estabelecido na constituição estadual, o projeto do PPA deve ser enviado até 15 de agosto do ano anterior ao do início de sua vigência; o projeto da LDO, até 30 de abril, e o da LOA até 30 de setembro. Esses prazos são regularmente cumpridos pelo Executivo e desde 2012 as LDO foram aprovadas e publicadas no mês de julho, de maneira que suas diretrizes puderam ser aplicadas de forma compatível com o prazo de elaboração dos respectivos projetos de LOA.
93. **A LOA tem sido aprovada sempre no final do mês de dezembro.** O cumprimento desse prazo permite que o governo inicie regularmente a operacionalização de seu orçamento. No entanto, há que se destacar que o orçamento tem sido aprovado apenas nos últimos dias do mês de dezembro (Tabela 12).

Tabela 14 - Leis orçamentárias: prazo de envio e data aprovação

Leis Orçamentárias	Data limite para envio ao legislativo	Datas de aprovação das Leis Orçamentárias e LDO 2012-2015			
		2012	2013	2014	2015
Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	30/04	21/07/11	23/07/12	29/07/13	30/07/14
Lei Orçamentária Anual - LOA	30/09	28/12/11	28/12/12	26/12/13	23/12/14

D. Orientação das Políticas do Orçamento

2.3.1. Objetivos da política fiscal: (Avançado)

94. **O GESP especifica claramente os objetivos da política fiscal.** Os objetivos da política fiscal são publicados nos documentos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e na LDO. Em conformidade com a Lei nº 9.496/97, os PAF assinados pelos governadores dos 25 Estados que refinanciaram suas dívidas com o governo federal apresentam metas anuais para um triênio, considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais. A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior. Também anualmente pode ser realizada a atualização de metas para um novo triênio. Estes procedimentos devem ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento. No PAF devem constar necessariamente as seguintes metas: dívida financeira (DF) em relação à Receita Líquida Real (RLR); resultado primário; gastos com pessoal sobre a RCL; arrecadação de receitas próprias; reforma do estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos e despesas de investimento em relação à RLR. O GESP encontra-se na décima primeira versão e os PAF estão disponíveis na página da internet da SEFAZ. A Tabela 13 mostra as metas estabelecidas no PAF 2014-2016.
95. **A atualização de metas leva em consideração a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais.** As revisões anuais constituem um procedimento normal e necessário. As propostas de metas fiscais apresentadas pelos Estados e Distrito Federal são avaliadas pelo Ministério da Fazenda, que manifesta sua concordância de acordo com metodologias de análise técnica, de responsabilidade da STN, as quais buscam preservar a solvência do ente federado, particularmente em relação à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos contratualmente. As metas fiscais acordadas são constituídas dentro do escopo do que também já determina a LRF, o que significa, sobretudo em relação à meta de endividamento (relação DF/RLR), que são mais rigorosas do ponto de vista de desempenho fiscal. A tabela 15 apresenta as metas do PAF para os anos de 2013 a 2016.

Tabela 15 - Metas do PAF

Meta	2013	2014	2015	2016
Dívida / Receita Líquida Real	Inferior - 1,99 Superior - 2,03 1,96 (realizado)	Inferior - 1,98 Superior - 2,03 1,96 (realizado)	Inferior - 2,02 Superior - 2,09	Inferior - 1,99 Superior - 2,09
Resultado Primário (R\$ Milhões)	4.996 (meta) 6.148 (realizado)	3.498 (11 revisão) 6.435 (realizado)	5.141	4.978
Despesas com Pessoal / Receita Corrente Líquida (%)	60 (meta) 52,86 (realizado)	60 (meta) 50,42 (realizado)	60	60
Receitas de Arrecadação Própria (R\$ Milhões)	138.533 (meta) 142.797 (realizado)	147.877 (meta) 148.888 (realizado)	154.479	166.090
Despesas com Investimento / Receita Líquida Real (%)	17,94 (meta) 10,80 (realizado)	13,96 (meta) 14,35 (realizado)	13,26	13,45

96. **A LDO também publica as metas fiscais.** De acordo com o artigo 4º, § 2º da LRF, a LDO, em seu anexo de metas fiscais, deve conter uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

2.3.2. Informações sobre o desempenho (Bom)

97. **A documentação orçamentária apresenta as metas e o desempenho referentes aos resultados a serem alcançados em cada uma das principais áreas de política do governo.** O PPA associa a cada programa e, respectivas ações, indicadores de progresso e suas metas ao final do Plano. O PPA 2016-2019 possui 140 programas, representando um valor de R\$ 572,6 milhões. O PPA poder ser revisado, mas essa opção não tem sido utilizada pelo GESP, de maneira que não há ajustes nas metas ao final do Plano. Tal descompasso, no entanto, deve ser superado com a implantação do novo PPA, baseado na metodologia do Orçamento por Resultados. É o que especifica o parágrafo único, do Art. 20 do projeto de Lei 1.137/2015, que institui o PPA para o período 2016-19 ao indicar que as revisões do PPA serão propostas pelo executivo por meio dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, destacadas em quadro específico. A mesma estrutura de programas do PPA é empregada na LDO e na LOA. O monitoramento dos resultados de programas e ações dá-se de forma centralizada, na Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), por meio do Sistema de Monitoramento dos Programas e Ações (Simpa). No entanto, o Simpa possui limitações para a emissão de relatórios, aspecto que deve ser superado no próximo PPA, para o qual está em desenvolvimento um novo sistema de entrada de dados e novas formas de extração e divulgação dos resultados dos programas.
98. **O processo de monitoramento busca garantir a inclusão tempestiva, no Simpa, das informações sobre os resultados das ações, examinar sua correção e consistência (e, se for caso, corrigi-las) e confrontá-las com as respectivas metas.** Ao final de cada exercício, coletam-se justificativas junto aos gestores das ações que porventura não tenham atingido suas metas e prepara-se relatório para o TCE e ALESP sobre a execução física do Plano. Embora tenham ocorrido duas avaliações de impacto e mais uma esteja programada para o próximo ano, não há institucionalização dessa prática nem clara definição de como seus resultados são divulgados e como afetam a continuidade dos programas avaliados. Ademais, os indicadores são mais relacionados a produtos que a resultados. Nos últimos anos o TCE tem apontado deficiências quanto aos indicadores de desempenho utilizados, o que acaba por prejudicar a realização de avaliação dos programas. A SPG tem tomado iniciativas para aperfeiçoar o monitoramento do próximo ciclo do PPA (2016-2019) e institucionalizar as

avaliações de programas e ações no âmbito governamental. Entre essas iniciativas destaca-se a adoção do Orçamento por Resultados (OpR), conforme Caixa 5.

Caixa 5 - Orçamento por Resultados (OpR)

Desde 2008 o GESP vem implementado o Orçamento por Resultados (OpR), com a assistência técnica do FMI e do BID. Em 2012 foi criada a Comissão de Supervisão para Implantação do Orçamento por Resultados, responsável por fornecer as diretrizes estratégicas do projeto, acompanhar sua implantação e propor sua disseminação, além de consolidá-lo. A aplicação do OpR obedece à legislação brasileira sobre o ciclo orçamentário, baseada em três instrumentos: o PPA a LDO e a LOA. A implementação do OpR também foi respaldada por dois outros projetos, que fazem parte da mesma metodologia e têm funções complementares: o Projeto Sistema de Custos dos Serviços Públicos e o Projeto de Avaliação de Políticas Públicas. Eles auferem a relação de causalidade entre os diferentes níveis da cadeia valor e ajudam a tomar decisões de alocação de recursos. A estratégia de implementação do OpR determinada pelo GESP foi começar com projetos-piloto. Em 2012-2013 o OpR foi implementado nas Secretarias da Administração Penitenciária (SAP), da Educação e da Cultura. Em 2014 foram incluídos o Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE) e o Centro Paula Souza. A metodologia do OpR serviu de base para orientar a elaboração dos programas do Plano Plurianual-PPA 2016-2019 e também orientará seu monitoramento e avaliação.

99. **O GESP está implantando um sistema de custos inovador.** Trata-se de outra iniciativa relevante para o monitoramento do desempenho e ampliação da transparência, conforme descrito na Caixa 6.

Caixa 6 - Sistema de Custos em São Paulo

O GESP vem desenvolvendo nos últimos anos um sistema de custos do setor público, com o apoio do FMI e BID, e usando o conceito de centros de custos. O projeto tem como objetivo melhorar a qualidade do orçamento e informar o público sobre o custo unitário dos serviços públicos.

É inovador o cálculo dos custos unitários médios de alguns serviços públicos. No setor público brasileiro, e na maioria dos países da América Latina, é comum que as informações sobre custos sejam obtidas somente no nível institucional e programático, de forma muito agregada, e não no nível de centros de custos de serviços públicos básicos (por exemplo, escolas, hospitais e prisões). Este cenário aplica-se também ao custo dos serviços per capita (por exemplo, o custo da educação primária por estudante, do tratamento hospitalar por paciente ou a manutenção de um prisioneiro na prisão). O projeto do GESP possibilita o cálculo destes custos para retroalimentar a elaboração do orçamento.

Como resultado dessa experiência, a SEFAZ adotou uma estratégia de organização que inclui a criação de uma unidade específica dedicada para gerenciar o projeto e servir como referência para o desenvolvimento do sistema. Também adotou uma abordagem comum que pode ser replicada para a totalidade do GESP.

O projeto realizado pela SEFAZ é um exemplo relevante para outros governos nacionais e subnacionais, considerando o tamanho do estado e a complexidade dos seus serviços públicos. Recentemente foi publicado um capítulo sobre esta experiência no livro "*Gestión Financiera Pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*" BID FMI, Pimenta C. y Pessoa M. - Agosto 2014, disponível em www.iadb.org/gestionfinanciera.

2.3.3. Participação do público (Básico)

100. **As experiências de participação popular no processo orçamentário têm evoluído nos últimos anos tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo.** A LRF estabelece que a transparência seja assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração do PPA, da LDO e da LOA. A Lei de Acesso a Informação (LAI)²¹, por sua vez, assegura aos cidadãos o direito de solicitar documentos e dados relativos aos órgãos e entidades da administração pública. No processo de elaboração da Proposta Orçamentária 2016 foram realizadas audiências

²¹ Lei Federal nº 12.527/2011 e Decreto Estadual 58.052/2012

públicas presenciais, abrangendo as 20 regiões do estado. Complementarmente, no mesmo período, foi também realizada audiência pública virtual, onde ambos os processos objetivaram subsidiar e dar transparência à elaboração dos Projetos de LOA e do PPA 2016 – 2019, e ainda, fornecer uma análise ampla das necessidades e potencialidades de cada região, apresentando novas variáveis ao planejamento governamental. A realização das audiências públicas contou com a divulgação institucional no Diário Oficial do Estado (DOE), nos Portais do Governo e da SPG e nos meios de comunicação local/regional. O Relatório Final das audiências encontra-se disponível na página da internet da SPG.

101. **A ALESP também realiza audiências públicas presenciais**, em todas as regiões do Estado. Nessas audiências são ouvidas as demandas locais e realizados debates com a sociedade sobre o orçamento. Igualmente se disponibiliza na página da ALESP na internet um espaço para o recebimento de contribuições virtuais. As sugestões apresentadas nas audiências públicas e na internet podem se tornar emendas apresentadas pelos deputados estaduais. É possível acompanhar todas as sugestões realizadas durante as audiências ou elaboradas on-line, através do Portal da ALESP, e saber se a proposta foi convertida em emenda parlamentar e incorporada ao Orçamento do Estado. Em 2015 as sugestões das audiências públicas da ALESP resultaram em 24 emendas parlamentares, totalizando R\$ 120 milhões, o que representa um valor muito baixo considerando que o orçamento de investimento total do GESP é de R\$ 16,4 bilhões.
102. **Apesar das audiências públicas, a participação do público no processo orçamentário ainda é muito incipiente.** As audiências são realizadas em prazo muito exíguo, muitas vezes durando pouco mais de uma hora. Além disso, não são precedidas da divulgação de informações pormenorizadas sobre os aspectos econômicos e fiscais do governo nem sobre os resultados das políticas setoriais que interessem aos grupos consultados, o que seguramente limita os resultados das consultas ao público. As informações são disponibilizadas numa linguagem técnica, dificultando o entendimento por parte do cidadão comum.

Recomendação

- Publicar uma descrição acessível e amigável do desempenho recente e das perspectivas econômicas e fiscais do Estado, bem como um relato pormenorizado das implicações do orçamento para um cidadão típico ou para grupos demográficos representativos (mulheres, idosos, pessoas com necessidades especiais, por exemplo).

E. Credibilidade das Previsões e Orçamentos

2.4.1. Avaliação independente (Menos que básico)

103. **Não existe avaliação independente das previsões fiscais e macroeconômicas.** A documentação do orçamento fornece apenas um conjunto de previsões e não há órgão específico independente responsável pela avaliação da credibilidade das mesmas. A LRF prevê, em seu art. 67, a constituição do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), uma espécie de conselho federativo de contas, dotado de competências normativas, notadamente no campo contábil. Todavia, o CGF não foi instituído até hoje. Está em tramitação no Senado Federal a Proposta de Emenda a Constituição (PEC) 83/2015 que estabelece que o monitoramento e a avaliação da política fiscal serão realizados pela Autoridade Fiscal Independente (AFI), no âmbito do Congresso Nacional.

Recomendação:

- Promover mecanismos para realização de avaliação fiscal independente sobre a

qualidade das projeções fiscais.

Caixa 7 - Instituições Fiscais Independentes (IFIs)

O estabelecimento de IFIs tem representado uma das principais tendências globais de reformulação da arquitetura fiscal do Estado, em resposta ao desajuste das finanças públicas agravado pela recente crise econômica. No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pouco mais de metade das IFIs foram instituídas nos últimos seis anos. A mais famosa dessas instituições é o *Congressional Budget Office* (CBO) dos Estados Unidos. Mas há também o *Office for Budget Responsibility* (OBR) no Reino Unido, o Conselho de Finanças Pública (CFP) em Portugal e mais outras vinte e seis instituições similares em países tão distintos entre si quanto o Quênia e a Coreia do Sul. As IFIs são órgãos de Estado (apartidários), com estrutura similar à de agências reguladoras (dirigentes com formação técnica, com mandatos predefinidos e protegidos de pressões políticas). Sua função é a de ser uma espécie de *watchdog* da estabilidade fiscal e da qualidade do gasto público. Devem fazer análises técnicas imparciais, tornando-as públicas e buscando dar o máximo de transparência possível a suas avaliações. Uma IFI pode ajudar a melhorar a qualidade da política fiscal no Estado de São Paulo, pois atuaria sobre pontos críticos que precisam ser aperfeiçoados. Em primeiro lugar, poderia fazer estimativas independentes por ocasião da elaboração da LOA, avaliando se há ou não superestimativa de receitas ou subestimativa de despesas. A IFI também poderia atuar avaliando a qualidade de políticas públicas. Estudos de custo-benefício, que requerem grande quantidade de informações e alta especialização técnica para que sejam bem feitos, poderiam indicar à sociedade quais são os programas públicos que merecem ter continuidade e quais deveriam ser extintos por trazerem mais custos que benefícios. Outra área de relevante atuação da IFI seria na fixação de critérios contábeis de alta qualidade. Já há evidências empíricas de que as IFIs têm efeito concreto. Um estudo do FMI²² mostra que países com IFI que atendem a alguns requisitos básicos apresentam desempenho fiscal mais sólido e orçamentos mais realistas.

2.4.2. Orçamento suplementar: (Bom)

104. **Qualquer despesa não prevista ou que exceda o limite da autorização orçamentária somente pode ter sua execução iniciada depois da correspondente modificação no orçamento, e a flexibilidade para realizar tais modificações é alta.** As modificações orçamentárias são frequentes e geralmente se realizam mediante edição de decretos do executivo, com base em limites pré-autorizados na LOA. O texto da LOA usualmente estabelece larga margem de flexibilidade para que o executivo abra créditos suplementares, sem necessidade de nova autorização do legislativo. O limite geral é de 17% do valor global do orçamento anual, mediante remanejamentos entre dotações. Adicionalmente, podem ser abertos créditos suplementares, independentemente de limites, para o pagamento de inativos e pensionistas, honra de avais, precatórios judiciais, serviços da dívida e algumas despesas de exercícios anteriores, o que permite ampliar em até 9% o valor total do orçamento. O executivo é também pré-autorizado a realizar transposição de recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, em cada órgão, até o limite de 10% do valor global do orçamento anual. Para incluir na LOA um novo programa ou item orçamentário é necessária uma autorização legislativa específica.
105. **Apesar da flexibilidade para modificações, o orçamento apresenta um elevado grau de rigidez.** É grande o percentual de despesas obrigatórias tais como pessoal e encargos e transferências a municípios assim como as vinculações de receitas a gastos específicos tais como educação e saúde, conforme previsto na legislação.

²² "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset", de Xavier Debrun e Tidiane Kinda. IMF Working Paper 2014.

Gráfico 6 - Composição das Despesas (Exceto intra-orçamentárias)

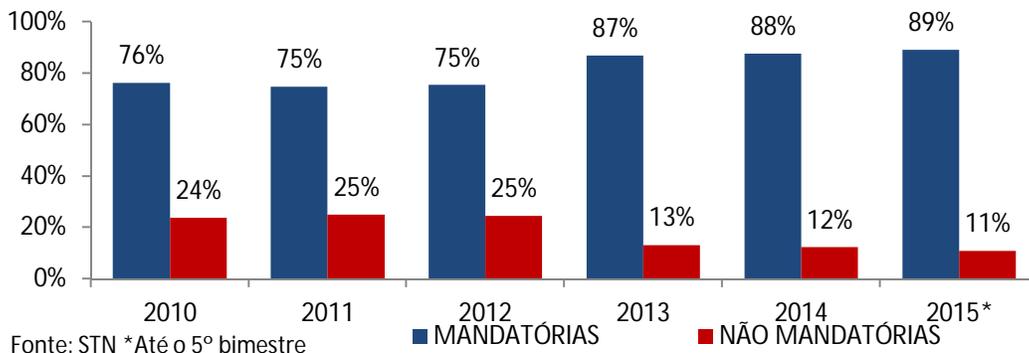
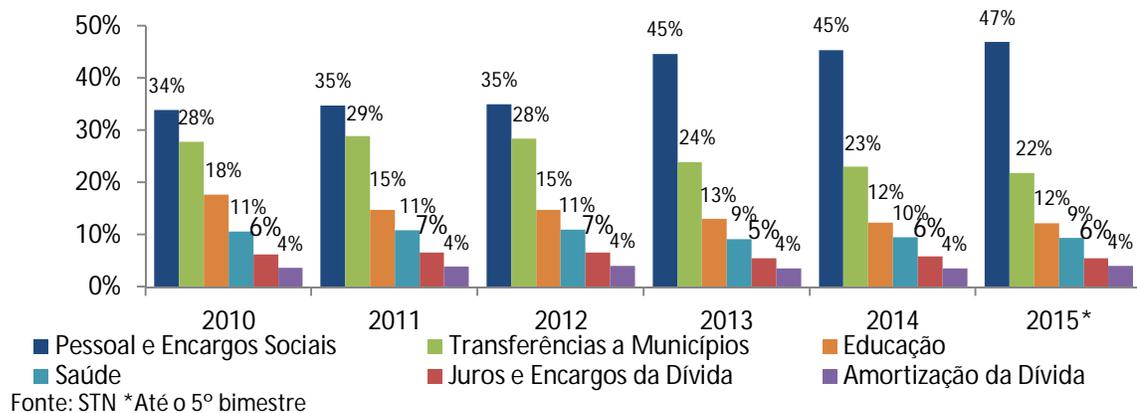


Gráfico 7 - Composição das Despesas Mandatórias



106. **A frustração de arrecadação exige que o gasto efetivo do ano seja também comprimido, o que reduz a eficácia do planejamento orçamentário.** De acordo com o previsto na LRF, havendo frustração de receitas o governo deve promover redução da execução das despesas, com o objetivo de manter o resultado fiscal programado. Assim, devido ao aprofundamento da crise econômica, em 2015 um decreto do executivo estabeleceu subtetos para a execução das despesas. Posteriormente, foram canceladas parcelas das dotações orçamentárias para readequação do orçamento aos montantes da previsão atualizada das receitas.
107. **Em decorrência da abertura de créditos suplementares, o total das dotações orçamentárias resulta incompatível com o volume da receita efetivamente arrecadada.** A variação nos montantes das dotações anuais, após os ajustes orçamentários, se mostra sempre incompatível com a trajetória da arrecadação (Tabela 16). Nos anos de 2012 e 2014, enquanto o comportamento da receita foi de uma frustração entre 1% e 2% da receita estimada, a despesa autorizada no orçamento cresceu mais de 3%. No ano de 2013, a receita efetiva foi superior em 1,4% em relação à estimativa inicial, enquanto a dotação autorizada foi ampliada em 5,4%. A dotação atualizada maior que a receita arrecadada não implica em realização incompatível das despesas, pois estas são sempre limitadas às efetivas disponibilidades financeiras. As maiores variações nas dotações atualizadas ocorrem em outras fontes (que não a fonte Tesouro) - em decorrência de créditos concedidos de forma suplementar, quando, em alguns casos, poderiam ser de remanejamento de dotações. Na fonte Tesouro a realização é próxima da dotação atualizada.

Tabela 16 - Despesas Orçamentárias – Comparação entre as dotações originais e ajustada R\$ bilhões

Ano	Dotação Inicial (a)	Dotação Ajustada (b)	Despesa Executada (c)	Arrecadação Previsão Inicial (d)	Arrecadação Efetiva (e)	Varição Receita (e/d)	Varição Dotação (b/a)	Varição Despesa (c/a)
2012	156,7	162,4	154,8	156,7	154,6	-1,3%	+3,6%	-1,2%
2013	173,4	182,7	176,8	173,4	175,8	+1,4%	+5,4%	+1,96%
2014	189,1	195,4	185,7	189,1	185,3	-2,0%	+3,3%	-1,8%

Nota: Os valores constantes desta tabela são de base diferente das tabelas das prévias secções desse relatório. O valor das despesas é igual à soma das despesas liquidadas (empenhos liquidados) e as inscritas em restos a pagar não processados. A base desta informação é o Balanço orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre do respectivo ano. Por isso, há uma diferença de cerca de R\$50 bilhões em 2014 em relação aos valores daquelas tabelas.

2.4.3. Conciliação das previsões: (Menos que Básico)

108. **Apesar de atualizar bimestralmente as estimativas de arrecadação, o GESP não divulga regularmente informações que expliquem as causas das variações nem o impacto dos ajustes orçamentários.** O relatório de execução orçamentária mostra as atualizações das previsões orçamentárias, mas o documento não apresenta nenhuma justificativa para as variações apresentadas. O relatório do GESP apresenta o desempenho dos diversos órgãos do governo na execução de seus programas e os principais resultados da gestão orçamentária e financeira. Embora não realize uma explicação acerca dos erros de previsão, o relatório analisa as variações das receitas e despesas e o impacto macroeconômico nestas. Sobretudo no ano de 2015, o acompanhamento da arrecadação do governo assumiu uma dimensão relevante para os agentes econômicos, tendo em vista a magnitude das variações entre a receita inicialmente estimada e as novas previsões de arrecadação.
109. **A LRF impõe a obrigatoriedade de conciliação das previsões de receita e despesa a cada bimestre.** Conforme estabelecido na LRF, o GESP publica bimestralmente o RREO, abrangendo todos os poderes. Esse relatório é publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e contém a discriminação da receita por categoria econômica e fonte de recursos. São informados os valores arrecadados e a previsão atualizada de arrecadação até o final do ano. Se, com base nas informações do RREO, ficar evidenciado que as receitas arrecadadas não serão suficientes para o cumprimento da meta de resultado primário, o governo deve reduzir a execução da despesa, de maneira a garantir o atingimento da meta. Este ajuste se realiza através da fixação de subtetos de execução orçamentária que compensem a perda de arrecadação estimada.

Tabela 17 - Previsões da Receita, R\$ milhões

	2014	2013	2012	2011	2010
Previsão Inicial	189.112	173.448	156.698	140.724	125.706
Previsão Atualizada	193.520	181.541	161.551	148.837	140.377
Receita Realizada	185.316	175.786	154.563	143.749	135.610
Varição Receita Realizada X Previsão Inicial	-2%	+1%	-1%	+2%	+7%

Fonte: RREO – 6º bimestre do respectivo ano. Nota: As receitas realizadas constantes desta tabela são de base diferente das que constam das tabelas das secções prévias desse relatório, onde a base desta informação é o Balanço orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Recomendação:

- Incluir no relatório quadrimestral da LRF explicação do comportamento das receitas e despesas realizadas e a projeção para o restante do ano explicando as variações relevantes nas estimativas de arrecadação e nas despesas, assim como os impactos dos

ajustes orçamentários sobre as políticas afetadas.²³

F. Prioridades

110. A Tabela 18 resume a qualidade das práticas de previsões fiscais e orçamento do Estado de São Paulo em relação às normas estipuladas pelo CTF, bem como a importância relativa de cada área.

Tabela 18 - Sumário Previsões Fiscais e Orçamento

	Princípio	Avaliação	Importância
2.1.1	Unidade do Orçamento	Avançado. Receitas e despesas de todo o setor do governo estão apresentadas no orçamento.	Alta
2.1.2	Previsões Macroeconômicas	Básico. Os parâmetros macroeconômicos não são realistas e não há divulgação dos modelos de previsão.	Alta
2.1.3	Quadro orçamentário de médio prazo	Básico: A documentação orçamentária não apresenta projeções a médio prazo das receitas, despesas e financiamento por categoria econômica.	Alta
2.1.4	Projetos de investimentos	Básico: O governo divulga seus programas de investimento no Plano Plurianual de Planejamento (PPA), mas sem desagregação em nível de projeto. Não há divulgação de análises de custo-benefício.	Média
2.2.1	Legislação Fiscal	Avançado: arcabouço jurídico define cronograma, principais elementos e responsabilidades.	Baixa
2.2.2	Tempestividade da documentação orçamentária	Bom: Orçamento é apresentado e autorizado antes do início do exercício fiscal.	Baixa
2.3.1	Objetivos da política fiscal	Avançado: Os objetivos fiscais do governo são definidos e explicados.	Alta
2.3.2	Informação de desempenho	Bom: A documentação orçamentária não apresenta as metas e o desempenho referentes aos resultados a serem alcançados em cada uma das principais áreas da política do governo.	Média
2.3.3	Participação do público	Básico: O Governo possibilita uma participação formal mas não publica uma descrição do desempenho recente, das perspectivas e das implicações e seu impacto é baixo.	Baixa
2.4.1	Avaliação Independente	Menos do que básico: Não existe uma instituição fiscal independente.	Média
2.4.2	Orçamento suplementar	Bom: Toda alteração de despesa requer prévia modificação orçamentária.	Baixa
2.4.3	Conciliação das previsões	Menos do que básico: A documentação orçamentária não explica as modificações nem o impacto das alterações.	Baixa

²³ A recomendação de que sejam explicadas as variações em relação à previsão inicial seria um adicional em relação à obrigação definida pela LRF, que somente estabelece que os Estados façam a revisão das projeções usando a publicação dos RREO bimestralmente.

ANÁLISE E GESTÃO DOS RISCOS FISCAIS

A. Introdução

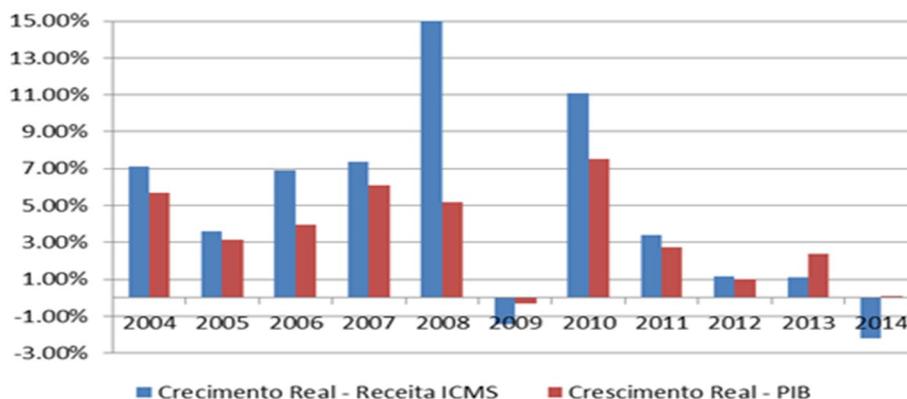
111. Este capítulo avalia a adequação da análise, divulgação e gestão pelo governo dos riscos fiscais. Trata das seguintes dimensões:
- Disposições gerais para a divulgação e análise dos riscos macroeconômicos e fiscais específicos.
 - Riscos provenientes de fontes específicas como ativos e passivos do governo, garantias, parceria público-privado e setor financeiro.
 - Coordenação da decisão fiscal entre os níveis de governo e as empresas públicas.
112. Uma boa gestão dos riscos permite mitigar as possíveis diferenças entre as previsões e os resultados fiscais de forma a garantir uma coordenação eficaz da tomada de decisões fiscais em todo o setor público.

B. Divulgação e análise de riscos

3.1.1. Riscos macroeconômicos (Básico)

113. Os documentos fiscais não permitem uma análise adequada da relevância dos riscos macroeconômicos. Os resultados fiscais do GESP são fortemente afetados pela dinâmica das variáveis macroeconômicas. No caso da receita, o ICMS, que representa cerca de 85% da receita tributária²⁴, é fortemente impactado por flutuações do nível de atividade (Gráfico 5). Além disso, devido à estrutura econômica do estado, com a presença de grandes empresas importadoras, a receita também é impactada por variações da taxa de câmbio. No caso da despesa, a dívida consolidada denominada em moeda doméstica é impactada por variações da inflação e da taxa de juros básica do Banco Central (SELIC). Embora a dívida denominada em moeda estrangeira represente uma menor fração do endividamento do GESP, flutuações da taxa de câmbio impactam as despesas do estado no pagamento de juros da dívida.

Gráfico 8 - Evolução da Receita: valores reais e taxa de crescimento



Fonte: dados do RREO deflacionados pelo IPCA.

114. A LDO define o risco macroeconômico como um risco fiscal. A LDO estabelece que as receitas constantes do projeto de LOA constituem apenas uma previsão, em consonância

²⁴ Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

com as normas de direito financeiro, uma vez que depende de projeções acerca do comportamento da inflação, atividade econômica, taxa de câmbio, entre outros fatores. Portanto, qualquer evento que ocasione um desvio entre os parâmetros adotados para essas variáveis na projeção de receitas e os valores efetivamente observados ao longo do exercício, gera uma frustração de receita e constitui também um risco fiscal.

115. **A LDO também define que variações no cenário macroeconômico, que gerem maior demanda pelos serviços prestados pelo estado como saúde, educação, defensoria pública, e que impliquem em maiores despesas, são também um risco fiscal.** Estudos dessa natureza são muito complexos. A SPG está realizando um sumário da conjuntura macroeconômica e indicando programas que, possivelmente, sofrerão impactos de suas mudanças. Além disso, com relação à dívida pública, a LDO estabelece que os riscos fiscais estejam associados a variações em discordância com o previsto nos indexadores e taxas de juros incidentes sobre os contratos de dívida. A mudança nas previsões orçamentárias ao longo do ano é apresentada bimestralmente no RREO, embora o documento não justifique a razão dessas alterações.
116. **Os documentos fiscais não permitem uma análise adequada dos riscos macroeconômicos.** Embora tanto a LDO quanto o PPA apresentem as metas e previsões fiscais e os parâmetros utilizados nas previsões, não há análises mais aprofundadas acerca do impacto das variáveis macroeconômicas no resultado fiscal. São divulgadas algumas elasticidades sem a menção da metodologia utilizada no cálculo. Como exemplo, a LDO indica que para o ano de 2013, uma queda do PIB de um ponto percentual em relação ao previsto, reduziria a receita do ICMS em 1,02%.
117. **A SEFAZ produz diversos documentos internos para estudar os riscos fiscais, mas nenhum deles é publicado.** Isso impossibilita uma avaliação acerca dos modelos utilizados nas previsões. Não há divulgação das previsões que considere diversos cenários para a evolução das variáveis macroeconômicas; somente um cenário-base geralmente de acordo com pesquisas elaboradas fora do estado como a pesquisa FOCUS de expectativas conduzida pelo Banco Central do Brasil com instituições financeiras.

Recomendações:

- Ampliar o escopo dos estudos da SEFAZ sobre riscos macroeconômicos, com a adoção de simulações estocásticas de cenários para verificar a probabilidade de diferentes resultados fiscais e publicá-los com suas respectivas metodologias.

3.1.2. Riscos fiscais específicos (Básico)

118. **A LDO identifica alguns riscos específicos para o GESP, mas estes não são totalmente quantificados.** Além dos riscos macroeconômicos e de PPP, a LDO identifica como riscos fiscais relevantes alguns relacionados aos passivos contingentes decorrentes de ações judiciais. Na LDO os litígios judiciais são classificados em dois grupos: (i) passivos decorrentes de possíveis condenações judiciais capazes de produzir impactos financeiros imediatos (Obrigações de Pequeno Valor – OPV que devem ser pagas em 90 dias) e (ii) passivos decorrentes de possíveis condenações judiciais em dinheiro (obrigações a pagar), a serem cumpridos mediante precatórios e que devem ser incluídos em orçamentos anuais futuros. Embora forneça alguns dados quantitativos sobre estas demandas judiciais, o documento não fornece valores totais dos riscos analisados, nem a probabilidade de ocorrência ou estratégias para pagamento caso venha a se realizar, dificultando assim uma análise detalhada destes riscos.
119. **O documento fiscal discute os passivos contingentes relativos a ações judiciais.** O GESP considera como passivo contingente as ações judiciais em andamento, pendentes de

juízo definitivo. Já os passivos decorrentes de ações judiciais com decisões transitadas em julgado e ofícios requisitórios devidamente processados são tratados como precatórios, configurados como passivos efetivos e não contingentes. Durante o processamento do precatório, eventual impugnação ao cálculo de atualização do valor previsto na sentença judicial que gerou o precatório pode ser tido como novo passivo contingente, pois há uma decisão do judiciário sobre a forma de calcular a correção monetária e os juros. Ou seja, após a formação do precatório é apresentado um cálculo de atualização que pode ser questionado tanto pelo Estado como pela parte vencedora, o que gerará uma nova decisão passível de avaliação dos riscos de condenação.

120. **O GESP não publica estimativas da evasão tributária, ou seja, o que não é arrecadado em razão da falta de cumprimento da legislação.** Essa informação é importante não somente para avaliar o impacto sobre as receitas, mas também para subsidiar um plano de combate à evasão e ao enfrentamento do descumprimento, de forma mais concreta e focada. O Brasil ainda convive com altos índices de evasão fiscal e de informalidade com fortes reflexos na arrecadação. Estudos mostram que a sonegação fiscal atinge 22,9% da receita arrecadada, equivalente a 8,4% do PIB nacional. Em relação ao ICMS, esses estudos indicam que para o conjunto dos estados a sonegação atinge 27,1% do valor arrecadado, ou seja, 2,0% do PIB nacional²⁵. No que diz respeito à informalidade, estudos apontam que 33% dos empregos no Brasil são no setor informal²⁶. Efetividade no combate a essa perda pressupõe o conhecimento do seu tamanho e das causas de sua ocorrência.

Recomendações:

- Publicar quadro quantitativo consolidado, classificado por tipo de impacto no orçamento (imediato ou nas futuras LDO's), especificando valor, cenários alternativos e probabilidade de ocorrência dos riscos associados ao conjunto das demandas judiciais. Avaliar a possibilidade de categorização por tipo de demanda (previdenciária, trabalhista, contratos, etc.), considerando a elaboração de estimativas probabilísticas de valores agregados por categoria e não por demanda.
- Incluir na LDO estimativas de evasão tributária, com análise de cenários alternativos e probabilidade de ocorrência.

3.1.3. Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo (Básico)

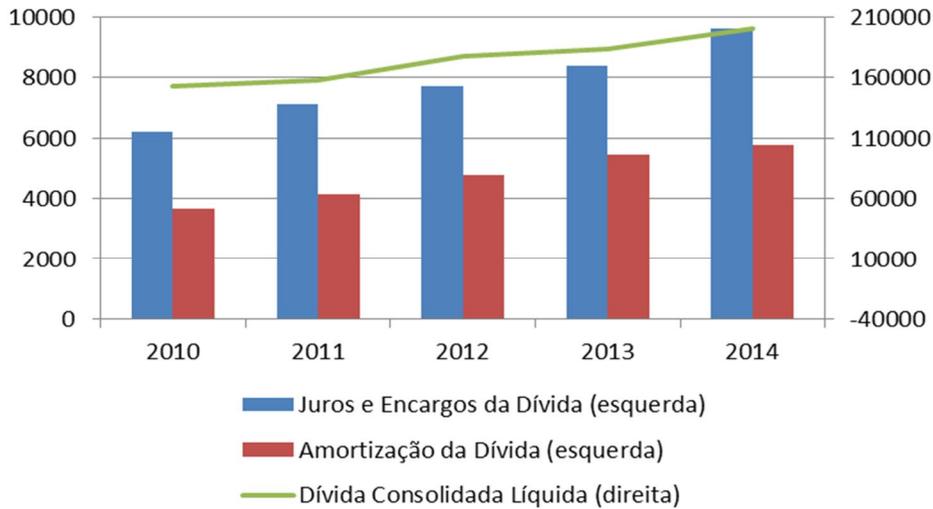
121. **As informações sobre a sustentabilidade fiscal de longo prazo são limitadas.** Nenhum documento produzido pelo estado apresenta uma análise detalhada com projeções da dinâmica da dívida para um prazo superior a 10 anos. Documentos são produzidos internamente, mas não há uma política de publicação regular dos mesmos.
122. **A dinâmica da dívida estadual e a crescente pressão demográfica indicam a importância de uma análise da sustentabilidade fiscal no longo prazo.** Em 1997, houve uma renegociação da dívida dos estados com a União em que foi estabelecido como índice de correção monetária o índice de preços IGP-DI mais juros de 6 a 9% ao ano, dependendo do estado. Em 2014, foi aprovada pelo Congresso Nacional uma lei estabelecendo que as dívidas passassem a ser corrigidas pela SELIC ou IPCA mais 4% ao ano - o que for menor. A lei entrará em vigor em 2016, levando assim que a dinâmica da dívida esteja intimamente ligada a perspectivas com relação à política monetária (SELIC) ou a taxa de inflação (IPCA). Como os pagamentos estão limitados a 13% da receita líquida real e o serviço da dívida é

²⁵ Fonte: Lisboa, Francy (2014). Sonegação no Brasil – uma estimativa do desvio da arrecadação no Brasil 2013. Mimeo.

²⁶ Fonte: PNAD 2013.

superior a este valor, qualquer variação dos indicadores gera uma mudança somente no prazo total de pagamento da dívida, ou seja, impacta a disponibilidade de recursos no futuro, mas não o fluxo de pagamento do serviço da dívida. Isto explica em parte o fato da dificuldade encontrada pelo estado para reduzir o estoque total da dívida.

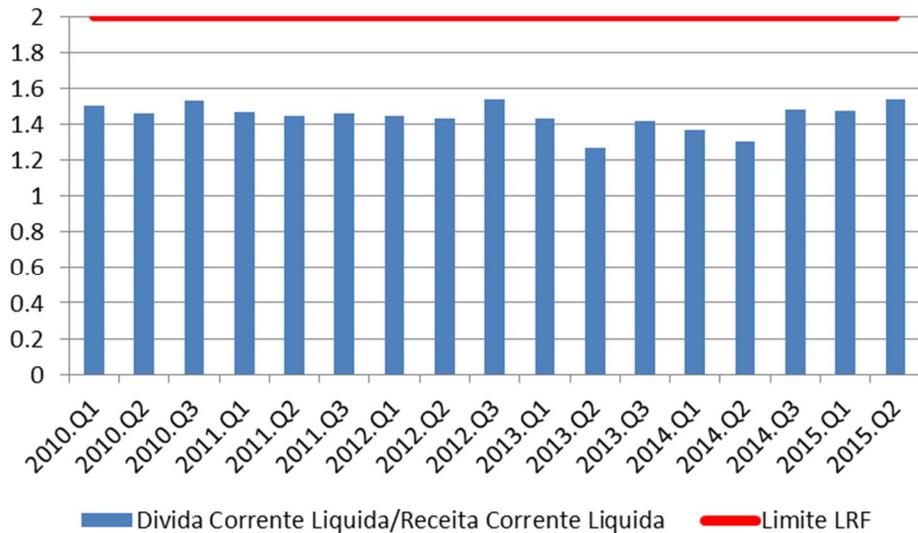
Gráfico 9 - Evolução da Dívida, pagamentos de Juros e Amortizações (R\$ milhões)



Fonte: Secretaria de Fazenda

123. O GESP apresenta em 2015 uma relação dívida consolidada líquida (DCL) sobre a RCL superior a 1,5. Apesar de estar abaixo do teto definido na LRF de 2,0, este é um dos maiores índices dentre os estados brasileiros e sua evolução deve ser acompanhada com atenção pelo estado. (Gráfico 8)

Gráfico 10 - Relação entre DCL e RCL

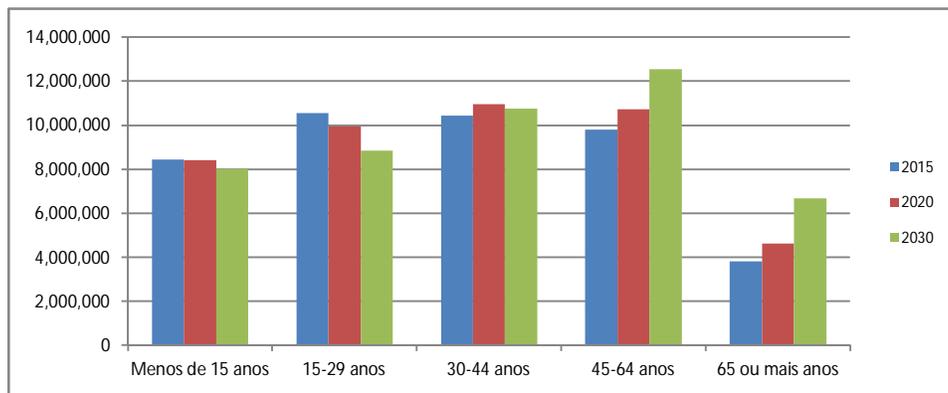


Fonte: SEFAZ

124. **A tendência demográfica representa um risco fiscal elevado no longo prazo, mas o estado não publica documentos para análise da questão.** Conforme mencionado no PPA, as mudanças na composição etária da população mostram que a faixa inferior a 15 anos vem se reduzindo ao passo que a população idosa (65 anos ou mais) tem se ampliado e deverá crescer com intensidade ainda maior a partir de 2020. (Gráfico 7). Na formulação do PPA

2016-2019 essas mudanças foram consideradas na definição das metas de alguns programas, com base em estudos da Fundação SEADE (vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão), entretanto, ainda não existe uma apreciação dos efeitos desta dinâmica demográfica sobre as demandas sociais e os gastos estaduais.

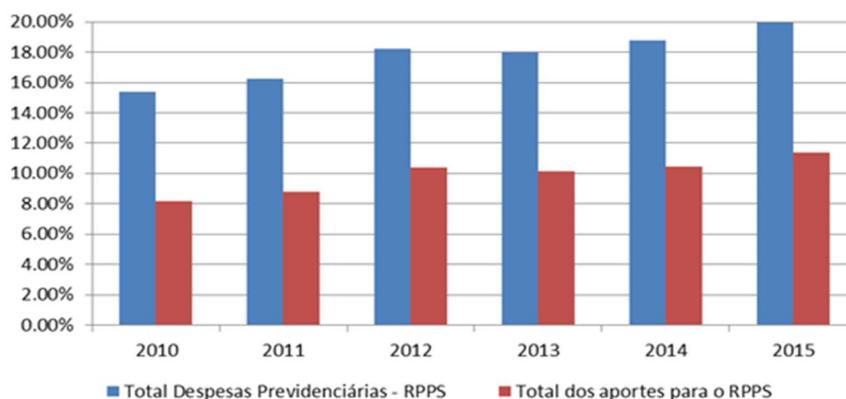
Gráfico 11 - Evolução da População por Faixa Etária



Fonte: PPA 2016-2020

125. **Essa mudança na pirâmide etária da população terá fortes efeitos de longo prazo, não só com relação ao regime próprio de previdência social dos servidores do estado, mas também nos orçamentos de saúde e educação.** Diversos documentos publicam informações sobre a evolução do regime de previdência do estado, mas não há nenhuma publicação regular com previsões de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias sobre diferentes cenários.
126. **Os servidores podem estar vinculados a diferentes regimes de previdência.** Os servidores do GESP podem estar vinculados aos seguintes regimes previdenciários: (i) Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), instituído pelo GESP e obrigatório para os servidores públicos titulares de cargos efetivos, e que é caracterizado por ser de benefício definido; (ii) Regime Geral de Previdência Social (RGPS), operado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e obrigatório para os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), também de benefício definido; e (iii) a previdência complementar cujos beneficiários são servidores vinculados ao RPPS que ingressaram no serviço público estadual a partir de 2013, e aqueles vinculados ao RGPS. Para os servidores que recebem remuneração acima do teto de benefícios do INSS, o Estado contribui de forma paritária com até 7,5% sobre a parcela que ultrapassar esse teto. Este último regime é caracterizado por ser contribuição definida, e sistema de capitalização com contas individuais.

Gráfico 12 - Gasto com o RPPS como % da RCL



127. **Em 2015, o GESP gastou R\$ 28 bilhões ou 19,9% de sua RCL com a cobertura de despesas previdenciárias do RPPS.** A idade média dos servidores é 46 anos e, em média, todos os servidores vinculados a estes regimes se aposentarão nos próximos 11 anos. Atualmente existem cerca de 435 mil beneficiários no sistema previdenciário paulista. Os aportes ao RPPS somaram R\$15,9 bilhões ou 11,4% da RCL. O RPPS possui cerca de 550 mil servidores ativos vinculados, e o RGPS, 170 mil contribuintes. Comparando com os demais estados, usando informações de 2014 (Tabela 19), verifica-se que o GESP aportou para o RPPS e a Previdência Complementar 10,4% da RCL, acima da média dos estados brasileiros que foi de 8,4%. Em relação ao PIB estadual, verifica-se que o percentual aportado pelo GESP foi igual à média dos estados brasileiros (0,8%).

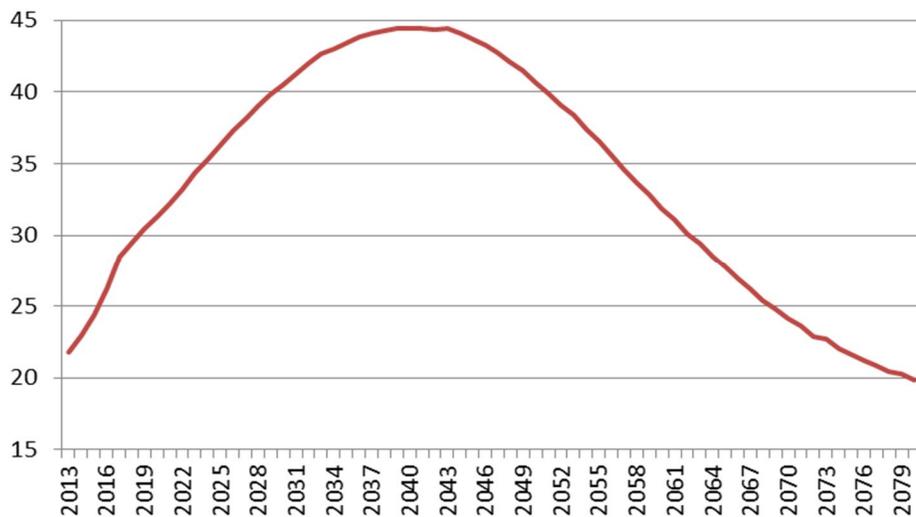
Tabela 19 - Aporte de recursos do Tesouro Estadual para o RPPS e a Previdência Complementar, 2014

Estados	Aporte sobre RCL (%)	Aporte sobre PIB estadual* (%)
Rio Grande do Sul	25,05	2,1
Santa Catarina	15,30	1,2
Minas Gerais	15,03	1,4
Sergipe	13,47	2,3
Pará	12,92	1,7
Paraíba	12,07	1,8
Alagoas	11,18	1,8
São Paulo	10,45	0,8
Mato Grosso do Sul	10,10	1,2
Piauí	7,51	1,4
Ceará	7,17	0,9
Goiás	6,81	0,7
Amazonas	6,32	0,9
Rio Grande do Norte	5,68	0,9
Paraná	4,84	0,4
Mato Grosso	4,07	0,4
Bahia	3,86	0,5
Espírito Santo	1,50	0,1
Distrito Federal	1,30	0,1
Total	8,4	0,8

Fonte: SEFAZ/SC - * PIB 2014 estimado a partir da participação do estado no PIB nacional

128. **O gasto com o déficit da previdência é bastante expressivo.** O valor total aportado com a previdência foi em 2014, superior aos investimentos e inversões financeiras realizadas pelo GESP (0,96% do PIB). Esse problema é generalizado em quase todos os estados brasileiros, mostrando que há um problema estrutural em relação ao financiamento do regime previdenciário do servidor público no país.
129. **A LDO mostra a evolução temporal das despesas previdenciárias considerando somente um cenário base.** As despesas mostradas na simulação básica indicam um aumento contínuo dos gastos até 2045 quando estes passam a cair (Gráfico 12).

Gráfico 13 - Projeção Atuarial dos Custos dos Benefícios Previdenciários (R\$ bilhões)



Fonte: Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRRA), 2013.

130. **Não há publicação de análise da sensibilidade das previsões às premissas utilizadas nos cálculos atuariais apresentados pelo estado.** O estado se limita a produzir os documentos requeridos pelo Ministério da Previdência Social do governo federal que é responsável pela fiscalização dos fundos próprios de previdência dos servidores públicos. Estes documentos não permitem uma análise mais pormenorizada do risco previdenciário, especialmente da necessidade de aporte do tesouro para cobertura do déficit da previdência. No caso do impacto das mudanças etárias em outros setores, não há publicação regular analisando o impacto de longo prazo.

Recomendações:

- Publicar relatório anual de sustentabilidade da dívida contendo uma análise sobre a situação atual da dívida e indicadores de prazo e de risco e projeções da dívida estadual, a exemplo do que já ocorre com outros estados brasileiros.
- Publicar relatório anual com a projeção das receitas, despesas e déficits previdenciários, com análise de diferentes cenários de reformas de política e variáveis macroeconômicas, e de seus impactos sobre as contas previdenciárias.

C. Gestão de Riscos

3.2.1. Contingências orçamentárias (Menos que Básico)

131. **O orçamento prevê a alocação de recursos para contingências, mas o valor é inexpressivo e sem regra clara de utilização.** O montante alocado anualmente tem sido de R\$ 10 milhões, correspondente a 0,01% da despesa total. Esse valor apenas propicia a abertura do correspondente item de programação no orçamento, de forma que o Executivo possa utilizá-lo para realizar remanejamentos de créditos orçamentários sem necessidade de autorização legislativa específica.
132. **Não há regra para utilização da reserva de contingência.** Uma vez que o valor alocado é mínimo e sua utilidade fundamental é garantir flexibilidade de realocação orçamentária, não se estabeleceram critérios para sua utilização. Desde 2010, a reserva de contingência foi utilizada para a abertura de créditos orçamentários destinados a cobrir despesas das mais diferentes categorias: pagamentos de pessoal, débitos tributários e previdenciários,

integralização de capital de empresa, aquisição de imóvel, contrapartida de convênio e despesas de custeio.

133. **A alta flexibilidade para remanejamentos orçamentários no âmbito do Executivo abre espaço para a constituição de reservas não explícitas.** Esse tipo de reserva não foi observado e, sobretudo devido às limitações fiscais recentes, sua constituição dificilmente seria possível no exercício de 2015. No entanto, considerando-se a flexibilidade que a LOA confere ao Executivo, os ajustes orçamentários podem se realizar através de remanejamentos com utilização de recursos excedentes que tenham sido alocados em outras rubricas.

3.2.2. Gestão de ativos e passivos (Básico)

134. A maioria dos riscos associados com os principais ativos e passivos, especialmente vindo dos ativos e passivos financeiros de longo prazo, é discutida nas outras seções desse relatório. Aqui são tratados os ativos de curto prazo (caixa e aplicações financeiras) e bens físicos (imobilizados).
135. **O controle sobre o caixa é bom, mas existem muitos recursos fora da CUT a qual cobre apenas 68% dos saldos financeiros.** O GESP usa a CUT, administrada pela SEFAZ (CUT/SEFAZ) e mantida no Banco do Brasil (BB), para a grande maioria das transações de caixa. Há expressivo montante de recursos em outras contas bancárias fora da CUT (32% dos depósitos), tipicamente das fundações, autarquias e empresas públicas que têm recursos próprios e que não são obrigadas a usar a CUT/SEFAZ.
136. **A CUT é completamente integrada ao SIAFEM, com reconciliação automática e frequente, e supervisão e monitoramento contínuo.** Em relação ao caixa das contas que estão fora da CUT/SEFAZ, o ROSC de 2008 recomendou aperfeiçoar a reconciliação das mesmas. Em 2011 e 2012 a SEFAZ introduziu novos procedimentos para melhorar o controle das contas fora da CUT. O montante existente fora da CUT/SEFAZ podem ser visualizados no SIAFEM e são acompanhados pela SEFAZ com o objetivo de assegurar que as entidades utilizem preferencialmente seus recursos próprios em relação aos recursos administrados pela SEFAZ. Na Tabela 20 são demonstrados os montantes depositados na CUT, por instituição, em 31/12/2014.

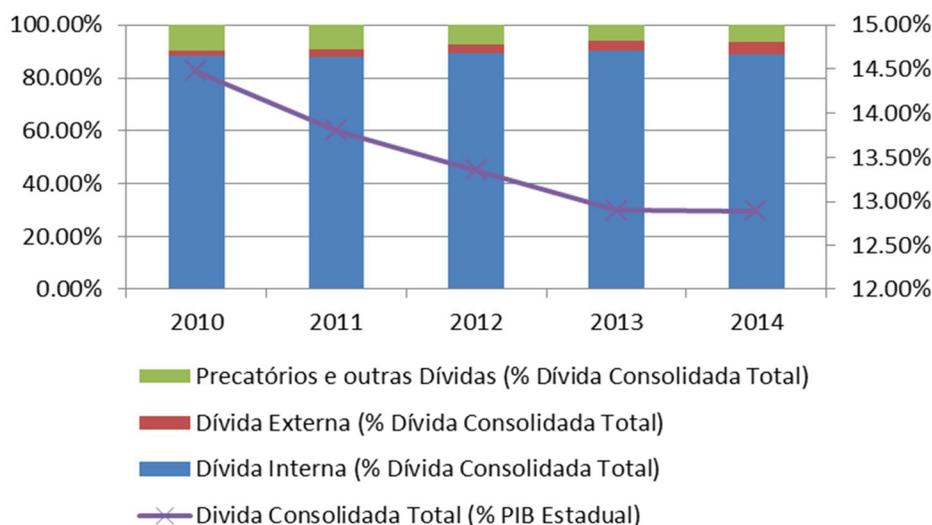
Tabela 20 - Saldos das Contas Bancárias (R\$ milhões)

UNIDADE	CUT/SEFAZ	Outras Contas	Total	CUT/SEFAZ sobre Total
Administração Direta	13.380,30	1.090,49	14.470,80	92%
Autarquia	1.388,67	550,35	1.939,02	72%
Autarquia Especial	3,63	3.973,05	3.976,68	0%
Fundação	350,54	904,00	1.254,54	28%
Empresas Dependentes	92,68	99,46	192,14	48%
Empresas Não Dependente	3.218,04	425,70	3.643,75	88%
Poder Judiciário	201,08	1.695,57	1.896,65	11%
Poder Legislativo	238,48	0,24	238,72	100%
Ministério Público	111,93	0,43	112,36	100%
Total	18.985,36	8.739,29	27.724,65	68%
Total % PIB	1,07%	0,49%	1,57%	

Fonte: SEFAZ/SP

137. **O controle e gestão dos instrumentos financeiros de curto prazo são bons.** As disponibilidades de caixa administradas no âmbito do Executivo são aplicadas diariamente e integralmente em fundos de investimento junto ao BB. A SEFAZ firmou acordo com o BB com o objetivo de constituir fundos de investimentos onde as disponibilidades da CUT/SEFAZ e de outras entidades são depositadas e remuneradas segundo taxas compatíveis com as usualmente praticadas no mercado financeiro do país. As entidades autônomas podem e são incentivadas pela SEFAZ a aderirem ao acordo e aplicarem suas disponibilidades nos mesmos fundos. No TCE e no legislativo a escolha do banco depositário foi decorrência de processo de venda da folha de pagamento. Os recursos são investidos em fundos junto a esses bancos. A SEFAZ não orienta essas entidades sobre os níveis de risco aceitáveis para as aplicações financeiras.
138. **Os riscos relativos à manutenção de disponibilidades financeiras fora dos fundos acordados com o BB não são avaliados.** A SEFAZ realiza periodicamente somente a avaliação dos riscos inerentes aos fundos de investimento de suas contas. Assim, as entidades que mantêm recursos em outros bancos ou aplicados em outras modalidades de investimento junto ao BB não têm seus riscos regularmente mensurados. A aplicação financeira da disponibilidade é conservadora e não se beneficia dos ganhos que poderiam ser obtidos caso se adotasse uma política de gestão de caixa mais ativa.
139. **Em função do seu perfil, o GESP não tem uma política explícita de gerenciamento da dívida com relação a sua maturidade e denominação da moeda.** O GESP não publica um relatório da sustentabilidade da dívida. A justificativa da SEFAZ para ausência de tal política decorre do fato de que a maior parte da dívida do estado resulta do programa de renegociação com o governo federal e o monitoramento do tesouro na emissão de dívidas novas, o que impossibilita que o estado realize emissão de dívidas diretamente no mercado financeiro. O GESP divulga as análises do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) do Governo Federal, que avalia a evolução da dívida (até 2027), e que é atualizado em intervalos de no máximo 3 anos.

Gráfico 14 - Composição da Dívida Pública e Consolidada como % do PIB estadual (escala do lado direito)



Fonte: SEFAZ/SP

140. **Não há uma avaliação adequada dos bens físicos nem tutela sistemática pela gestão de bens físicos.** O GESP tem controles sobre a aquisição e alienação de bens, mas as áreas do estado que até agora não realizam contabilidade patrimonial também não têm bons sistemas e procedimentos para a gestão dos bens físicos tais como terrenos, prédios,

equipamentos e estoques. O sistema contábil SIAFEM, que operava na base orçamentária até o fim de 2013, não gerou dados contábeis sobre bens ativos (somente de compras e alienações) e não realizou a gestão desses ativos. O TCE criticou a gestão de bens físicos no relatório de 2010. O BGE 2014 incluiu imobilizados de R\$46 bilhões e estoques de R\$4 bilhões, mas esses valores subestimam o valor verdadeiro dos bens físicos, pendente a implantação de contabilidade patrimonial.

Recomendações:

- Aperfeiçoar a gestão de bens físicos, considerando que uma boa gestão de bens físicos deve contemplar: (i) sistemas, procedimentos e responsabilidades para assegurar a contabilização e inventário dos mesmos; (ii) inventário especificando propriedade, situação legal, estado de ocupação e condição física desses bens; (iii) mensuração e atualização de seu valor; (iii) análise da necessidade de manter ou vender; e (iv) divulgação de uma estratégia, abrangendo todos esses aspectos.
- Ampliar gradualmente o alcance da CUT para todos os órgãos do governo para aumentar a disponibilidade financeira do Tesouro.

3.2.3. Garantias (Bom)

141. **A exposição bruta do Estado de São Paulo em decorrência de garantias concedidas é pequena (0,22% do PIB) e é regularmente publicada.** O RGF aponta que o montante global das garantias concedidas pelo GESP era de R\$ 3,86 bilhões (2,22 % da dívida consolidada total) no fim do primeiro quadrimestre de 2015. As garantias concedidas pelo GESP beneficiam apenas três empresas estatais (Tabela 21). No entanto, não são publicadas regularmente informações que especifiquem as garantias e os respectivos beneficiários.

Tabela 21 - Garantias concedidas pelo estado, por empresa, abril 2015*

Empresa	R\$ milhões	%PIB*
CESP (<i>dívida interna</i>)	748,2	0.04%
SABESP (<i>dívida externa</i>)	3.098,3	0.17%
CDHU (<i>dívida interna</i>)	16,7	0.001%
TOTAL	3.863,2	0.22%

* PIB estadual de 2014 - Fonte: SEFAZ/SP

142. **A concessão de garantias está bem regulada e tem bom monitoramento.** De acordo com o ordenamento legal brasileiro, o Senado Federal estabelece os limites para o saldo global das garantias concedidas pelos estados. O controle do cumprimento desses limites se faz através da apresentação quadrimestral, ao Legislativo estadual, do RGF do ente federado. O RGF do GESP do segundo quadrimestre de 2015 indica que o limite máximo das garantias concedidas, segundo estabelecido em resolução do Senado Federal, é de 32% da receita corrente líquida, sendo que o valor das garantias concedidas atinge o percentual 2,81% da RCL. Dessa forma, o valor concedido encontra-se muito inferior ao teto autorizado.
143. **Não são divulgadas informações sobre a probabilidade de execução das garantias por parte dos credores das empresas beneficiárias.** A Sabesp, cujas garantias alcançam 80% do montante total garantido pelo Estado, vem sofrendo pressões financeiras de duas naturezas: a forte elevação da taxa do dólar em 2015 e a crise hídrica que impõe redução no volume de água disponível para comercialização. Como medida de gestão da crise, a

empresa oferece incentivos de redução no valor das tarifas em caso de diminuição do consumo, assim como aplica uma sobretaxa a consumidores que ultrapassarem o teto de consumo estabelecido. Foi informado pela empresa que os impactos dessas medidas sobre as receitas da empresa têm se compensado.

Recomendação:

- Publicar relatório com quadro das garantias, especificando os beneficiários e informando sobre a execução das garantias por parte de seus credores, quando houver.

3.2.4. Parcerias público-privadas – PPP (Bom)

144. **O nível de exposição do GESP às PPPs foi de 0,04% do PIB em 2014, considerando as despesas dos projetos já contratados.** As informações das PPP são divulgadas regularmente, existe limite legal para o pagamento anual de contraprestações e aporte de recursos, mas não existe limite para o estoque das obrigações. O Programa Estadual de PPP possui, atualmente, onze contratos assinados, três projetos com modelagem aprovada em fase de audiência e consulta pública e sete propostas preliminares aprovadas em aprofundamento dos estudos. A participação do total de investimentos (público e privados) dos projetos assinados corresponde a 1,65% do PIB estadual, incluindo as empresas não dependentes (Tabela 22).

Tabela 22 - Relação dos Projetos de PPP com Contratos Assinados

Projeto Assinados	Tipo de Concessão*	Assinatura contrato:	Prazo de concessão:	Investimentos % PIB estadual	Investimentos % RCL
Do GESP					
Linha 4 – Amarela do Metro	Patrocinada	29/11/2006	32 anos	0,30	4,0
Linha 8 – Diamante da CPTM	Administrativa	19/03/2010	20 anos	0,06	0,7
FURP - Planta de Produção Américo de Brasiliense	Administrativa	22/08/2013	15 anos	0,02	0,3
Linha 6 – Laranja do metro	Patrocinada	18/12/2013	25 anos	0,54	7,1
Linha 18 – Bronze do Metro	Patrocinada	22/08/2014	25 anos	0,24	3,1
Complexos Hospitalares	Administrativa	02/09/2014	20 anos	0,04	0,6
Rodovia dos Tamoios e Contornos	Patrocinada	19/12/2014	30 anos	0,22	2,9
Habitação - (His) – Lote 1	Administrativa	23/03/2015	20 anos	0,05	0,7
SIM – Sistema Integrado Metropolitano da RMBS (VLT)	Patrocinada	23/06/2015	20 anos	0,04	0,5
Das Estatais Não-Dependentes					
Sistema Produtor São Lourenço – SABESP	Administrativa	20/08/2013	25 anos	0,12	1,6
Alto Tietê - Estação de Tratamento de Água de Taiaçupeba - SABESP	Administrativa	18/06/2008	15 anos	0,02	0,2
Total				1,65	21,6

Fonte: Relatório do Programa Estadual de PPP

* Concessão Patrocinada: concessão de serviços públicos ou de obras públicas que, além da tarifa cobrada dos usuários, pode haver contraprestação pecuniária do parceiro público. Concessão Administrativa: aquela na qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço e a remuneração do concessionário advirá de contraprestações pagas pelo Poder Público.

145. **O GESP tem um limite de comprometimento máximo de 2,15% da RCL em 2017, abaixo do limite legal de 5%.** Este limite é definido pela Lei Federal 11.079/2004 em relação às despesas anuais de caráter continuado dos projetos contratados realizados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, excluídas as empresas estatais não dependentes. No Gráfico 14 pode se observar as obrigações acumuladas do GESP com a contraprestação e aporte de recursos dos contratos para os próximos 10 anos. Considerando também os projetos aprovados e ainda não assinados, e as

despesas de caráter continuado, o limite máximo está projetado em 3,5% da RCL para 2018.

Gráfico 15 – GESP: Obrigações Correntes como percentual da RCL



146. **Não existe, entretanto, limite legal para o estoque das obrigações do GESP acumuladas relativas aos investimentos já realizados pelos parceiros privados e ainda não depreciados.** Há um risco associado à quebra de contratos e um eventual impacto fiscal para o GESP caso tenha que indenizar o parceiro privado. Considerando que os investimentos contratados correspondem a 1,6% do PIB estadual, este é um risco ainda baixo. O limite legal para as obrigações correntes é importante, mas falta um limite legal para os investimentos totais realizados, como em países tais como Reino Unido e Japão.
147. **O programa de PPP está amparado em um robusto arcabouço institucional.** Ele é composto por: (i) Comitê Gestor de PPP que tem como atribuição aprovar e fiscalizar os projetos; (ii) Companhia Paulista de Parcerias (CPP), sociedade por ações de capital fechado, controlada pelo GESP que está autorizada a celebrar contratos de PPP, prestar garantias reais ou fidejussórias, emitir títulos, participar do capital de outras empresas, bem como gerenciar bens e ativos que lhes sejam destinados pela Administração; e (iii) Unidade de Parcerias Público-Privada (UPPP), na Secretaria de Governo, e que tem como função coordenar as atividades relacionadas à gestão, ao monitoramento e à avaliação dos projetos de PPP, em articulação com órgãos e entidades setoriais. O processo de tramitação das PPP é transparente e bem estruturado. Está em desenvolvimento uma ferramenta web, Plataforma de Parcerias, que visa orientar e padronizar as atividades dos órgãos e entidades envolvidos no âmbito do Programa de PPP do GESP.
148. **No Anexo de Riscos Fiscais da LDO estão descritos os contratos de PPP já assinados.** São especificados prazo, objeto, garantias e obrigações do estado por meio de pagamento de contraprestação e aporte de recursos, bem como os riscos associados à variação na taxa de câmbio e medidas mitigatórias. No entanto, os riscos fiscais descritos são estáticos e de curto prazo o que dificulta uma análise do impacto fiscal ao longo do período do contrato. Os valores relacionados à contraprestação e aporte de recursos estão previstos na LOA.
149. **A CPP informou que está em processo de contratação de uma consultoria para aperfeiçoar a metodologia de análise e gerenciamento das obrigações dos projetos de PPP.** A análise deverá abranger um horizonte de prazo mais estendido, que incorpore, não só as obrigações conhecidas (explícitas), mas as variações possíveis de todos os riscos dos projetos (implícita), em todo o ciclo de vida, da fase da elaboração até o gerenciamento pós-contratual. Também serão analisados cenários alternativos de como os riscos fiscais afetam a

sustentabilidade fiscal do estado²⁷.

150. **As informações sobre PPP estão disponíveis ao público.** Na página web da Secretaria de Governo há informações sobre os projetos de PPP (<http://www.governo.sp.gov.br/>) e é possível acessar os editais de licitação e os contratos assinados. As Demonstrações Contábeis da CPP são auditadas por auditor independente e publicadas na página web da Secretaria de Fazenda (<http://www.fazenda.sp.gov.br/cpp/>).
151. **Os dados relativos aos ativos e passivos das PPP são contabilizados e divulgados nas contas das empresas públicas, seguindo as normas de contabilidade do setor privado.** Esses dados também estão consolidados nas contas do GESP, mas somente como parte do patrimônio líquido da empresa pública. Os passivos e ativos das PPP não estão explícitos no balanço patrimonial do estado.
152. **Além das PPP, o programa de parcerias do Estado inclui também concessões.** Estas se caracterizam pela delegação da execução de serviços públicos aos particulares, assumindo estes os riscos da exploração da atividade, pelo prazo determinado no contrato, sendo a remuneração devida ao concessionário oriunda, principalmente, da tarifa cobrada do usuário. Essas concessões não estão consolidadas no balanço patrimonial do estado, conforme recomendado pelas NICSP.

Recomendações:

- Publicar no Anexo II da LDO quadro consolidado das obrigações por contrato assinado de PPP.
- Incluir tabela nas notas explicativas das contas no BGE, detalhando os ativos e passivos consolidados das PPP e concessões.

3.2.5. Exposição ao setor financeiro (Bom)

153. **O Estado tem baixa exposição aos riscos em relação ao setor financeiro.** Até 2000, o GESP era controlador de um banco de grande porte no País, o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA). Essa instituição financeira passou por dificuldades severas de solvência, durante a crise do sistema bancário vivida pelo País logo da implantação da nova moeda, em 1994. Os impactos sobre o sistema financeiro foram administrados pelo governo central, cabendo ao GESP incorporar em sua dívida, mediante financiamento do governo federal, o passivo do BANESPA não coberto após o processo de privatização em 2000. A privatização das maiores empresas do setor financeiro controladas pelo GESP foi concluída com a alienação do Banco Nossa Caixa, em 2009.
154. **Atualmente, o GESP controla somente duas pequenas entidades do setor financeiro, a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (Cosesp) e a Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A. (Desenvolve-SP).** A Cosesp é uma empresa de seguros que se encontra em extinção e já não dispõe de operações ativas no mercado financeiro. As operações relevantes que ainda realiza estão associadas à conclusão de ações judiciais que se encontram pendentes, para as quais mantém reservas elevadas, destinadas à cobertura dos riscos existentes. A Desenvolve-SP é uma empresa pública que integra o sistema financeiro e está sujeita à observância das normas do setor, bem como à supervisão do Banco Central do Brasil.

²⁷ Está previsto o desenvolvimento de estudo sobre metodologia e gerenciamento de riscos fiscais contingentes no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Fiscal da SEFAZ/SP (PROFISCO/SP), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

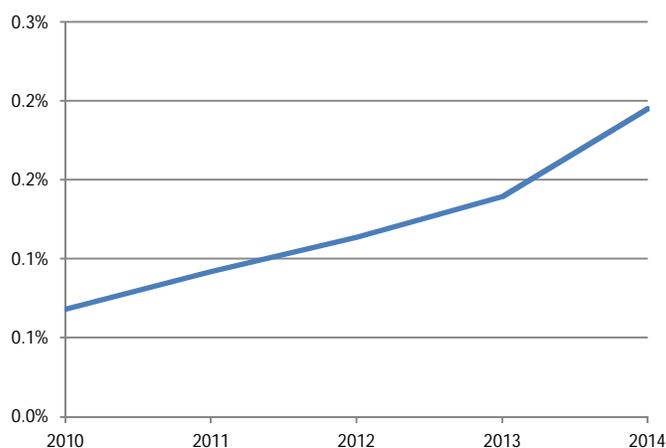
155. **A Desenvolve-SP não acarreta exposição expressiva do GESP ao setor financeiro.** Trata-se de uma instituição de fomento que opera com recursos próprios ou captados, sobretudo junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é um banco público federal. Realiza operações de fomento ao desenvolvimento estadual, oferecendo crédito a micro e pequenas empresas. Em junho de 2015 o valor total de suas operações financeiras ativas era de um bilhão de reais, o que não alcança 0,5% do orçamento do GESP em 2015. O índice de inadimplência nos empréstimos é de cerca de 3,1% da carteira, o que não é considerado um valor elevado. A Desenvolve-SP está sujeita à fiscalização e se subordina às regras normativas do Banco Central do Brasil aplicáveis a todas as instituições financeiras no país.

3.2.6. Recursos naturais (Básico)

156. **Os principais ativos de recursos naturais de natureza hídrica (mar territorial, recursos naturais da plataforma continental, rios e lagos) e mineral, inclusive do subsolo (petróleo, gás natural e ouro), são de propriedade da União, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.** Aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios é assegurada participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais que estejam localizados em seu respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva econômica.
157. **As receitas provenientes da participação na exploração de petróleo e gás natural (royalties e compensações financeiras) é muito pequena.** Essas receitas são repassadas mensalmente pela STN aos estados e municípios, produtores e confrontantes. No orçamento do GESP há uma previsão do valor da cota-parte relativa às compensações financeiras e royalties referentes à exploração dos recursos naturais (hídricos, minerais, petróleo e gás natural).
158. **A metodologia para calcular os repasses das transferências relativas à compensação financeira (Quota – Parte do Estado) de royalties e participações especiais, da União aos estados e municípios, é definida por legislação federal.** Esta metodologia é divulgada na página da internet da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Os valores dos repasses aos estados são realizados mensalmente pela STN e estão divulgados na página da ANP na internet.

No ano de 2014 a receita de royalties e participação especial do GESP na exploração de recursos naturais foi menor que 0,2% de sua receita total (Gráfico 15).

Gráfico 16 - Participação Transferências pela Exploração de Recursos Naturais na Receita Total



159. **Atualmente está no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN que questiona a Lei nº 12.734/2012 e que prevê novas regras de distribuição entre os estados e municípios dos royalties e participação especial devidos pela exploração do petróleo.** Caso essa lei seja considerada constitucional, há uma expectativa de que o GESP reduza sua participação no recebimento de royalties e participações na exploração do petróleo. A receita de royalties e compensação financeira do GESP pode, no entanto, quintuplicar com a exploração do petróleo no pré-sal, de acordo com estudos da SEFAZ, podendo alcançar R\$ 2 bilhões anuais em 2020 (passando para 1,1% da receita total). A SEFAZ realiza análises de impacto da conjuntura econômica na receita proveniente dos royalties de petróleo, mas não é dada publicidade a essas análises.

3.2.7. Riscos ambientais (Básico)

160. **O GESP não tem uma elevada exposição a riscos ambientais e faz análise dos riscos associados.** O Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos Geológicos (PDN) define as ações para o enfrentamento dos problemas relacionados à ocorrência de desastres naturais e riscos geológicos, indicando formas de evitar, reduzir, gerenciar e mitigar situações de risco.
161. **No PPA 2016-2019, no âmbito do objetivo estratégico “sociedade resiliente às mudanças climáticas, com disponibilidade de água para as gerações presente e futuras” estão incluídos vários programas com ações para mitigação e adaptação dos riscos relacionados aos desastres naturais.** Também na LOA constam ações relacionadas aos desastres naturais, com recursos previstos no montante de aproximadamente R\$15 milhões. Não há, entretanto, informações consolidadas sobre os programas e seus respectivos custos. Neste caso, os relatórios produzidos pela SPG limitam-se aos exigidos pela legislação fiscal.
162. **Nos últimos anos, o estado vem sofrendo os efeitos de uma grave crise hídrica.** Seu principal sistema de abastecimento, o Cantareira, vem operando próximo do limite crítico, com potenciais consequências para a economia do estado e repercussão na arrecadação. O Plano Diretor de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista aponta a necessidade de investimentos entre R\$4 e 10 bilhões em novos reservatórios, meios de captação e transferência de água. Este é um valor bastante elevado, principalmente tendo em vista a média de investimentos realizados pelo GESP. A SEFAZ informou que não há estudos sobre o impacto fiscal proveniente da crise hídrica. Observou-se uma diminuição substantiva do resultado da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) entre 2013 e 2014 em parte associada à diminuição das receitas e ao aumento das despesas em consequência da estiagem prolongada (Tabelas 21 e 23).

Tabela 23 - Nível dos Reservatórios *27/10/2015

Sistema	Nível dos Reservatórios*	Abastecimento dos Reservatórios
Cantareira	15,90%	Cantareira: 5,6 milhões de pessoas na capital paulista e cidades da região metropolitana.
Guarapiranga	76,70%	Guarapiranga: 5,8 milhões de pessoas nas zonas sul e sudeste da cidade de São Paulo.
Cotia	58,30%	Alto Cotia: 410 mil pessoas em Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Cotia e Vargem Grande.
Alto Tietê	13,90%	Alto Tietê: 4,5 milhões de habitantes na capital paulista e em cidades da Grande São Paulo.
Rio Claro	54,70%	Rio Claro: 1,5 milhão de pessoas em Sapopemba e parte dos municípios de Ribeirão Pires, Mauá e Santo André.
Rio Grande	86,60%	Rio Grande: 1,2 milhão de pessoas em Diadema, São Bernardo e Santo André.

Fonte: SABESP

Recomendações:

- Desenvolver e publicar estudos para identificar e analisar os principais riscos fiscais decorrentes de desastres naturais, especialmente aqueles relacionados à crise hídrica.
- Considerar no Anexo II da LDO, especificando valor e probabilidade de ocorrência, os possíveis impactos financeiros decorrentes de desastres naturais.

D. Coordenação Fiscal

3.3.1. Governos subnacionais (Não se aplica)

163. **O GESP realiza transferências intergovernamentais, recebendo recursos do Governo Federal e repassando recursos para os municípios.** Tabela 24 mostra os valores e tipos das transferências recebidas e concedidas, obrigatórias e voluntárias, entre GESP e outros níveis do governo.

Tabela 24 - Transferências entre GESP e Outros Órgãos Públicos, 2010-2014, R\$ milhões

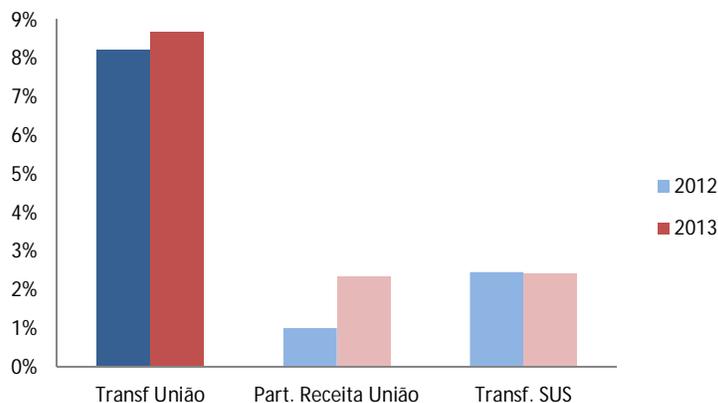
	2010	2011	2012	2013	2014
Governo Federal					
Transferências recebidas pelo GESP					
Constitucionais e Legais	11.438	12.809	12.664	14.791	16.713
Voluntárias	274	268	253	1.317	537
	11.712	13.077	12.918	16.108	17.250
Transferências concedidas pelo GESP					
Despesas Correntes	21	21	143	56	36
Despesas de Capital	10	116	431	395	373
	31	136	575	452	410
Municípios					
Transferências constitucionais recebidas pelo GESP					
	0	0	0	0	0
Transferências constitucionais concedidas pelo GESP					
ICMS	22.848	25.210	26.895	30.077	30.291
IPVA	4.698	5.259	5.813	6.201	6.813
IPI	184	221	212	223	243
	27.730	30.689	32.920	36.502	37.346
Transferências voluntárias (convênios) recebidas pelo GESP					
Voluntárias	0	0	0	0	1
Transferências voluntárias (convênios) concedidas pelo GESP					
Despesas Correntes	709	915	914	1.191	1.517
Despesas de Capital	957	639	1.219	1.066	984
	1.667	1.554	2.134	2.257	2.501

164. **De acordo com a Constituição Federal, os municípios têm autonomia política, financeira e administrativa.** O relacionamento entre estados e municípios ocorre pelo repasse legal de receitas arrecadadas pelo estado (cota-parte do ICMS e IPVA) e por meio de

convênios voluntários, principalmente, para investimentos. Os estados não podem realizar empréstimos nem conceder garantias aos municípios.

165. **Os estados, por sua vez, recebem transferências correntes do governo federal.** Do montante arrecadado com Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 22,5% são obrigatoriamente transferidos para os Estados por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Além disso, também recebem outras transferências obrigatórias relativas, principalmente, à saúde e educação. O Governo Federal pode realizar convênios voluntários, especialmente para projetos de investimentos. Também pode conceder garantias às operações de crédito realizadas pelos estados, bem como pelos municípios.
166. **A compilação das estatísticas de finanças públicas é de responsabilidade do Banco Central e da STN.** Na LDO do governo federal são descritas as mudanças nas políticas fiscais relativas aos tributos, inclusive aqueles compartilhados com os estados e municípios. Para a elaboração da LDO estadual, o governo federal informa aos estados a previsão das transferências constitucionais já levando em consideração sua política fiscal.
167. **No ano de 2013 as transferências correntes da União²⁸ para o GESP representaram 8,7% da receita corrente. Do total de transferências, destacam-se aquelas provenientes da participação na receita arrecadada pelo Governo Federal²⁹ (2,4% da receita corrente) e as provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS) (2,3%) (Gráfico 16).** Os valores transferidos, estão sujeitos às flutuações no nível de atividade econômica e às políticas tributárias do governo federal, como as isenções tributárias concedidas nos tributos compartilhados.
168. **O Estado produz diversos documentos com previsões de receitas transferidas pela União,** como a receita do FPE, quota-parte do IPI-Exportação, Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), e salário-educação que são utilizados para a elaboração da LDO. A SEFAZ não realiza análise de cenários da situação macroeconômica que poderia impactar as transferências para o estado e desse para os municípios.

Gráfico 17 - SP: Participação na Receita Corrente



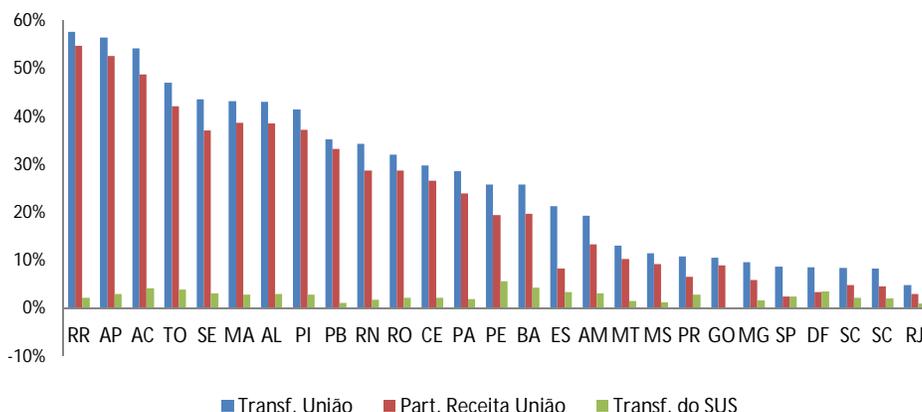
169. **Comparado com os demais estados da federação, o grau de dependência do GESP em**

²⁸ Incluem a participação nos impostos arrecadados pela União, outras transferências legais e transferências por meio de convênios.

²⁹ Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados, Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados, Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio e Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação.

relação aos recursos federais é baixo. Nos demais estados a participação das transferências da União pode alcançar o patamar de quase 58% da receita corrente. Em onze estados esse percentual é maior que 30%, o que representa uma alta dependência dos recursos provenientes do governo federal (Gráfico 17).

Gráfico 18 - Estados e DF: Participação na Receita Corrente, 2013



3.3.2. Empresas Públicas (Bom)

170. **Todas as transferências do GESP às empresas públicas são conhecidas e divulgadas e os demonstrativos financeiros anuais auditados das empresas são publicados.** O GESP controla um conjunto de 21 empresas públicas, das quais duas são entidades financeiras, enquanto as demais atuam nos setores de transportes urbanos, rodovias, energia, água e saneamento, habitação, turismo e processamento de dados. Entre as financeiras, a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP) encontra-se em processo de extinção e já não opera no mercado. As empresas públicas são administradas sob o mesmo ordenamento jurídico que se aplica às empresas privadas, o que implica a adoção das normas internacionais de contabilidade, a submissão de suas demonstrações financeiras a auditorias independentes e a sua publicação regular. As demonstrações são publicadas na imprensa oficial do GESP e em pelo menos um jornal de grande circulação. As empresas também mantêm suas demonstrações financeiras disponíveis em suas páginas na internet. Adicionalmente, no portal “Prestando Contas” do GESP há um acesso facilitado às demonstrações financeiras de todas as empresas. As contas das empresas são também submetidas a outros mecanismos de controle estatal, como a prestação de contas anual ao TCE e auditoria do Departamento de Controle e Avaliação da SEFAZ.
171. **Cinco empresas do Estado se caracterizam como estatais dependentes.** A legislação brasileira adota conceituação que classifica como empresa estatal dependente aquela que recebe do ente controlador, no caso o GESP, recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, ou para despesas de capital, não considerados neste caso os recursos de participação acionária. As demais 16 empresas são denominadas não dependentes. A Tabela 25 mostra a dimensão do patrimônio e da participação do GESP no capital das empresas públicas estaduais.

Tabela 25 - Capital Social das Empresas Públicas e Participação do Estado

Participação acionária nas empresas públicas - 2014			R\$ milhões	
Empresa	Patrimônio Líquido	Capital Social	Participação do Estado	
			Valor	%
Não dependentes	62.177	63.597	53.489	
CDHU	8.298	11.649	11.649	100,0%
CESP	8.629	5.975	2.150	36,0%
CODASP	16	101	101	100,0%
COSESP	162	120	114	94,7%
CPOS	82	89	89	100,0%
CPP	1.366	1.185	1.185	100,0%
CPSEC	274	335	335	100,0%
DERSA	2.069	1.863	1.863	100,0%
DESENVOLVE - SP	1.037	1.000	1.000	100,0%
CIA DOCAS	254	18	18	100,0%
EMAE	681	285	111	39,0%
EMTU	1.143	1.516	1.516	100,0%
Imprensa Oficial	286	135	135	100,0%
METRO	24.102	28.964	27.838	96,1%
PRODESP	475	362	361	99,7%
SABESP	13.304	10.000	5.026	50,3%
Dependentes	8.663	11.794	11.794	
CETESB	567	144	144	100,0%
CPETUR	0	2	2	100,0%
CPTM	7.894	11.329	11.329	100,0%
EMPLASA	46	48	48	100,0%
IPT	156	272	272	100,0%
TOTAL	70.840	75.391	65.283	

Fonte: SEFAZ SP

172. **Em 2014, 12 empresas públicas receberam transferências e aportes do capital do Estado somando R\$7,6 bilhões.** Empresas públicas podem receber transferências para o pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, ou apoio financeiro na forma de aportes de capital (compra de novas ações). Tabela 26 mostra que 12 empresas receberam transferências em 2014 – sendo as 5 dependentes e 7 não-dependentes. Transferências na forma de aportes de capital constituíram 82% desse total; as 5 empresas dependentes receberam R\$0.9 bilhões de aporte de capital, e 7 não-dependentes receberam aportes do montante R\$5.3 bilhões. No geral, somente as empresas dependentes receberam transferências de pessoal e custeio. Só uma das não-dependentes recebeu uma transferência de custeio – o Metrô, que recebeu R\$0,29 bilhões em compensação pelas passagens gratuitas.

Tabela 26 - Transferências e aportes de capital do Estado para as Empresas Públicas, por tipo, no ano 2014 (em caixa, realizada, R\$ milhões)

	Pessoal	Custeio	Investimento (Aportes de Capital)	Total
Empresas Dependentes				
CETESB	177,7	5,5	12,1	195,3
CPETUR	6,8	5,2	0,4	12,4
CPTM	354,2	430,6	899,1	1.683,9
EMPLASA	25,6	17,0	1,2	43,9
IPT	45,4	10,5	8,6	64,5
Totais	609,6	469,0	921,4	2.000
Empresas Não-dependentes				
CDHU			1.025,7	1.025,7
CODASP			1,2	1,2
DERSA			115,1	115,1
CIA DOCAS (CDSS)			93,6	93,6
EMAE			24,9	24,9
EMTU			523,7 ²	523,7
METRO		289,3 ¹	3.472,2	3.761,5
Totais	0	289,3	5.256,4	5.545,7
GRANDES TOTAIS	609,6	758,3	6.177,8	7.545,7

Fonte: Análise de SEFAZ dos fluxos de caixa das empresas públicas, e o BGE

Nota 1: sendo ressarcimento de gratuidade

Nota 2: R\$215,2 milhões transferência direta do GESP e R\$308,5 milhões de financiamento do Banco do Brasil e CEF efetuado pelo GESP e repassado para a empresa

173. **As demonstrações financeiras das empresas públicas são divulgadas regularmente.** As empresas elaboram todo o conjunto de demonstrações exigido das empresas em geral. Esses documentos são integralmente publicados na imprensa e são divulgados também através das próprias páginas na internet, assim como no portal da transparência do GESP. Todavia, o GESP não elabora relatórios consolidados que demonstrem sua participação global no setor empresarial nem analisa o desempenho financeiro conjunto dessas atividades.
174. **Os custos das atividades parafiscais desempenhadas pelas empresas públicas podem ser implícitos ou explícitos.** No caso dos transportes públicos, os benefícios de gratuidade concedidos a alguns grupos de usuários são pagos diretamente pelo GESP (subsídio explícito), como por exemplo, no caso do Metro. Por sua vez, as empresas dependentes integram a LOA, de modo que os custos das atividades parafiscais que realizam são cobertos pelo GESP. No entanto, o GESP não divulga relatórios consolidados que demonstrem o valor global de todos esses custos. A Tabela 27 demonstra a evolução do resultado das empresas no período de 2010 a 2014. Cabe destacar que, em 2014, das 21 empresas do GESP, 9 tiveram resultado negativo. Considerando que as contas das empresas dependentes estão totalmente inseridas no orçamento estadual, o risco fiscal maior, neste caso, seria quanto às empresas não dependentes, das quais somente 5 apresentaram resultado negativo em 2014.

Tabela 27 - Resultado das Empresas Públicas 2010/2014

Resultado das empresas públicas - Lucro/Prejuízo Líquido					R\$ milhões
Empresa	2010	2011	2012	2013	2014
Não dependentes	1.303,2	1.019,3	2.526,8	1.487,4	1.363,9
CDHU	(41,7)	(200,6)	68,4	(582,4)	(849,7)
CESP	93,0	108,6	504,3	(195,4)	560,1
CODASP	1,6	(8,4)	(15,3)	(24,2)	(8,4)
COESP	8,8	11,6	(14,8)	(19,7)	(15,7)
CPOS	4,6	5,0	4,1	7,1	0,4
CPP	80,1	109,6	146,1	97,0	171,9
CPSEC	(0,8)	(1,2)	3,0	0,3	16,7
DERSA	(583,7)	(271,8)	(156,5)	119,0	363,1
DESENVOLVE - SP	-	-	32,2	29,5	34,0
CIA DOCAS	(0,6)	0,0	0,8	0,6	(4,6)
EMAE	14,0	(40,8)	(68,6)	42,0	(27,2)
EMTU	11,6	(7,2)	(4,6)	(23,8)	(83,3)
IMESP	85,0	113,8	78,6	70,0	88,5
METRO	(26,6)	(24,6)	(28,4)	(76,5)	86,8
PRODESP	27,3	2,1	65,6	120,1	128,2
SABESP	1.630,4	1.223,4	1.911,9	1.923,6	903,0
Dependentes	(146,5)	(175,5)	(162,5)	(492,6)	(699,4)
CETESB	48,9	28,2	64,6	7,7	44,4
CPETUR	(1,6)	(0,2)	(0,1)	(0,3)	(0,4)
EMPLASA	0,8	2,5	(0,6)	0,6	2,1
CPTM	(196,1)	(216,9)	(217,2)	(490,4)	(737,2)
IPT	1,5	10,9	(9,3)	(10,1)	(8,2)
TOTAIS	1.156,7	843,8	2.364,3	994,8	664,5

Fonte: SEFAZ SP

175. O pagamento de dividendos é orientado no sentido de que se destinem aos acionistas um montante mínimo de 25% do resultado de cada exercício. Preferentemente, o pagamento dos dividendos se realiza sob a forma de juros sobre o capital próprio, para que o acionista se beneficie da legislação que permite deduzir esses rendimentos da base de cálculo do imposto de renda. O montante efetivamente distribuído pode exceder o mínimo obrigatório, mediante deliberação dos conselhos de administração das empresas. Pode também ser inferior ao mínimo de 25%, nas situações em que tal pagamento se mostre incompatível com a situação financeira da empresa. Vale ressaltar que no período de 2012 a 2014 apenas 7 empresas (CPSEC, CESP, CPP, Desenvolve-SP, IMESP, PRODESP e SABESP) destinaram dividendos regularmente ao GESP, todos os anos. Três outras empresas (DERSA, DOCAS e EMAE) pagaram dividendos eventualmente. No conjunto das 5 empresas (CDHU, CPTM, CESP, METRO SABESP) que concentram 89% do valor da participação total do GESP no capital das empresas estatais, apenas a SABESP apresentou resultados positivos regularmente, no período de 2010 a 2014. O GESP detém 50,3% do capital dessa empresa, a qual efetua distribuição regular de dividendos, todos os anos, correspondentes a 25% do lucro líquido do exercício.
176. **A coordenação das atividades das empresas estatais é conduzida através do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (CODEC).** Esse órgão colegiado integra a estrutura administrativa da SEFAZ e é composto por nove membros, dentre os quais os Secretários da Fazenda, do Planejamento e Gestão e da Casa Civil. Esse colegiado supervisiona as atividades das empresas, orienta o voto do Estado nas respectivas assembleias de acionistas e manifesta-se previamente quanto às propostas sobre a criação, alienação, extinção ou liquidação de empresas públicas, distribuição de resultados, contratação de pessoal,

reajustes de salários e concessão de benefícios a funcionários, dentre outras atribuições.

177. **O orçamento anual e o BGE indicam o valor das transferências diretas do governo para as empresas públicas.** Essas transferências se realizam mediante aportes de capital para as empresas (R\$ 6,18 bilhões em 2014), despesas de pessoal e custeio das empresas estatais dependentes (R\$ 1,37 bilhões em 2014). No entanto, o GESP não divulga um quadro consolidado que indique se as transferências se realizam com base em uma política de participação do Estado em cada setor específico.
178. **O apoio indireto do GESP às empresas públicas é evidenciado quando as estatais não dependentes apresentam prejuízo em suas demonstrações financeiras anuais.** Neste caso, também não são elaboradas demonstrações consolidadas que indiquem o custo global das políticas públicas pertinentes. Cabe registrar que as empresas públicas não gozam de benefícios tributários diferentes dos concedido às empresas privadas dos mesmos setores econômicos. No caso dos transportes públicos, as isenções tributárias se aplicam ao setor, e não somente às empresas estatais.
179. **As informações sobre o desempenho do setor público empresarial são disponibilizadas de maneira individualizada.** Não são divulgados relatórios que demonstrem o desempenho financeiro global do setor.

Recomendação:

Publicar um relatório específico com os resultados e patrimônio líquido das empresas públicas, com os custos de eventuais subsídios providos pelo GESP.

E. Prioridades

180. Tabela 28 apresenta um resumo da qualidade da análise e gestão dos riscos fiscais no GESP de acordo com a metodologia FTE do FMI, bem como a importância relativa de cada área. Esta avaliação destaca as áreas onde a análise e a gestão dos riscos fiscais podem ser melhoradas.

Tabela 28 -Sumário Riscos Fiscais

Princípio		Avaliação	Importância
3.1.1	Riscos macroeconômicos	Básico. Falta previsão de risco para câmbio e taxa de juros e não projeta cenários alternativos.	Alta
3.1.2	Riscos fiscais específicos (previdência e judicial)	Básico. Falta quantificação de alguns riscos e probabilidade de ocorrência.	Alta
3.1.3	Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo	Básico. Informações são limitadas. Falta análise com projeções da dinâmica da dívida pública para um prazo superior a 10 anos e não há publicação regular com previsões de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias sobre diferentes cenários.	Alta
3.2.1	Contingências orçamentárias	Menos que Básico. Valor inexpressivo e sem regra clara de utilização..	Baixa
3.2.2	Gestão de ativos e passivos	Básico. Faltam a gestão de bens físicos e análise de sustentabilidade da dívida.	Alta
3.2.3	Garantias	Bom. Falta publicação regular com informações específicas das garantias com respectivos beneficiários.	Baixa
3.2.4	Parcerias público-privadas	Bom. Falta valor acumulado das obrigações.	Média
3.2.5	Exposição ao setor financeiro	Bom. Falta análise de cenários macroeconômicos e do mercado financeiro.	Baixa
3.2.6	Recursos naturais	Básico. Não há informações sistemáticas.	Baixa
3.2.7	Riscos ambientais	Básico. Falta consolidação das ações e constatação dos impactos. Não há seguro para riscos ambientais.	Baixa
3.3.1	Governos subnacionais	Não se aplica.	
3.3.2	Empresas públicas	Bom. Faltam informações e gestão consolidada.	Alta

Referências

- BID, Afonso, José Roberto, "A renúncia tributária do ICMS no Brasil", 2014.
- Conselho Federal de Contabilidade, Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP) –
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 2015, Perfil da Administração Pública Paulista. Organização Básica do poder executivo, Junho.
- Fundo Monetário Internacional, 2014, Manual de Estatística das Finanças Públicas 2014. Unidades e sectores institucionais.
- International Public Sector Accounting Standards Board, Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, 2014 Edition, June 2014 (também referidas como Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público ou NICSP)
- Leis de Diretrizes Orçamentárias 2014, 2015 e 2016, Governo do Estado de São Paulo.
- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, 2014, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Dezembro.
- Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Manual Técnico do Orçamento 2016, 1ª edição
- Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2015, Órgãos e Entidades. Outubro.
- Secretaria da Fazenda, 2015,
_____, Balanço Geral. Exercício 2014.
_____, 2015, Prestando Contas. Empresas e Fundações. Demonstrações Financeiras Empresas Exercício 2014.
_____, 2015, Prestando Contas. Dívida Pública. Estoque e Desembolso com o Serviço da Dívida das Operações Vigentes ou encerradas em 2015 de responsabilidade do Tesouro do Estado, Administração Direta e Indireta. Agosto.
_____, 2015, Prestando Contas. Dívida Pública. Operações de Crédito, Administração Direta. Agosto.
_____, 2015, Relatórios anual do Governo do Estado. Exercício 2014.
_____, 2015, Relatórios de Gestão Fiscal 2014.
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014, Decreto 60.926. Dispõe sobre a classificação institucional da Secretaria da Fazenda. Novembro.
- _____, 2015, Orçamento do Estado. Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Categoria Econômica.
- _____, 2015, Orçamento do Estado. Despesa por Função, Sub função e Programa conforme o vínculo de recursos.
- Tesouro Nacional, 2015, Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Portaria STN 634/2013.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2015, Contas Anuais. Governo Estadual. Diretoria de Contas do Governador 2014.