



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Indicadores fiscais de São Paulo desde 1997:
responsabilidade fiscal em prol da população

Por Felipe Salto, secretário da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo; Josué Pellegrini, chefe da assessoria direta do Gabinete do Secretário; Fernanda Martins Castro, assessora técnica do Gabinete do Secretário.

Destaques

- 1. Os indicadores fiscais de São Paulo registram situação sob controle desde meados de 1997, ainda que com oscilações.**
- 2. Os indicadores fiscais melhoraram significativamente no biênio 2021-2022.**
- 3. O índice de poupança corrente, relação entre despesa corrente e receita corrente, chegou a 86%, em outubro de 2022, indicando elevado espaço para a realização de investimentos.**
- 4. Os investimentos chegaram ao patamar de R\$ 27 bilhões, na média do biênio 2021-2022, um dos maiores níveis em termos reais, desde 1997.**
- 5. A dívida consolidada líquida, em relação à receita corrente líquida, estava em cerca de 220%, no início dos anos 2000, mas caiu posteriormente, notadamente no biênio 2021-2022, estando agora em apenas 112%, o menor nível desde 1997.**
- 6. A disponibilidade de caixa bruta subiu significativamente em termos reais desde 1997, especialmente a partir de 2020, chegando ao recorde de cerca de R\$ 86 bilhões, em outubro de 2022.**

Introdução

Este texto apresenta a evolução de alguns indicadores fiscais básicos do Estado de São Paulo desde meados dos anos 1990, cobrindo, portanto, o longo período de continuidade da gestão fiscal do Estado, iniciado com o



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

saudoso Governador Mario Covas (1995 a 2001), tendo como Secretário da Fazenda e Planejamento o Professor Yoshiaki Nakano.

Após receber as contas em situação extremamente delicada, o Governador promoveu um significativo ajuste das finanças estaduais. A partir de seu mandato, inaugurou-se uma sucessão de governos que primaram por compatibilizar a responsabilidade fiscal e a social, cabendo destacar Geraldo Alckmin, José Serra, João Doria e Rodrigo Garcia.

Os indicadores a seguir considerados foram escolhidos pela importância e pela disponibilidade de dados para uma série temporal longa. Um desafio enfrentado foram as descontinuidades metodológicas que por vezes dificultaram a comparação entre períodos. As principais serão oportunamente apontadas. Em relação a cada indicador, inicia-se com a definição para, em seguida, mostrar a evolução no período.

I - Poupança Corrente

O índice de poupança corrente mostra a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes. Assim, quanto menor o indicador, melhor a situação fiscal ao apontar uma maior disponibilidade de receita corrente para arcar com investimentos e pagamentos da dívida estadual.

Os investimentos servem para incrementar e aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, como saúde e educação, enquanto os pagamentos da dívida mantêm o passivo sob controle, o que propicia financiamento estável em boas condições.

A evolução da poupança corrente do Estado de São Paulo desde 1997 pode ser observada no gráfico 1. Além do índice de poupança corrente, no eixo da direita, o gráfico mostra os valores da despesa e receita corrente corrigidos pelo IPCA a valores de outubro de 2022, no eixo da esquerda

Observa-se que durante todo o período considerado, raramente o índice de poupança corrente ficou acima dos 95% e nunca superou os 100%. Na maior parte do período, ficou entre 92% e 95%, à exceção do período de 2007 a 2014, e do biênio 2021-2022, quando ficou abaixo dos 92%.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Os reduzidos períodos nos quais o indicador ultrapassou os 95%, apontando elevado comprometimento das receitas correntes com despesas correntes, foram nos biênios 1998-1999 e no ano de 2016, ambos períodos bastante delicados para o país. O primeiro caracterizou-se pela grave crise internacional, enquanto o segundo foi marcado pela acentuada retração da atividade econômica doméstica.

Uma distinção importante entre os dois períodos é que, no fim dos anos de 1990, as despesas cresceram acima das receitas, em termos reais, enquanto, no segundo, as despesas caíram menos que as receitas. Assim, em 1998, as despesas tiveram acréscimo real de 7,7%, e as receitas, de 6,2%. Já de 2014 a 2016, as receitas tiveram queda real de 4,5% por ano, em média, enquanto as despesas diminuíram a uma média de 3,0%.

Os períodos nos quais o indicador de poupança alcançou seus valores mais baixos foram de 2007 a 2011 e no biênio 2021-2022. O primeiro período foi marcado pelo aumento das receitas e das despesas, a uma média anual de 6,6% e 5,5%, respectivamente. No período iniciado em 2021, o forte crescimento das receitas também foi responsável pela redução do indicador de poupança: alta de 8,3% ao ano, contra um aumento de 5,3% nas despesas.

Vale observar que o indicador de poupança corrente utilizado na presente análise pode apresentar valores ligeiramente diferentes de outros indicadores de poupança para o Estado de São Paulo. O índice de poupança corrente comumente é calculado a partir das receitas e das despesas correntes ajustadas. Contudo, visando manter a padronização do indicador desde o início da série em 1997, nesta análise ele foi computado a partir das receitas e despesas correntes sem ajustes.

A série utilizada foi a iniciada em 1997, dado que nos exercícios anteriores os valores disponíveis incluem apenas a administração direta. Para o cálculo da receita e despesa foram considerados os valores acumulados nos últimos doze meses das receitas arrecadadas e das despesas empenhadas, excluindo-se as intraorçamentárias. A exceção foi o exercício de 2022, no qual a despesa corrente foi calculada a partir da soma dos valores

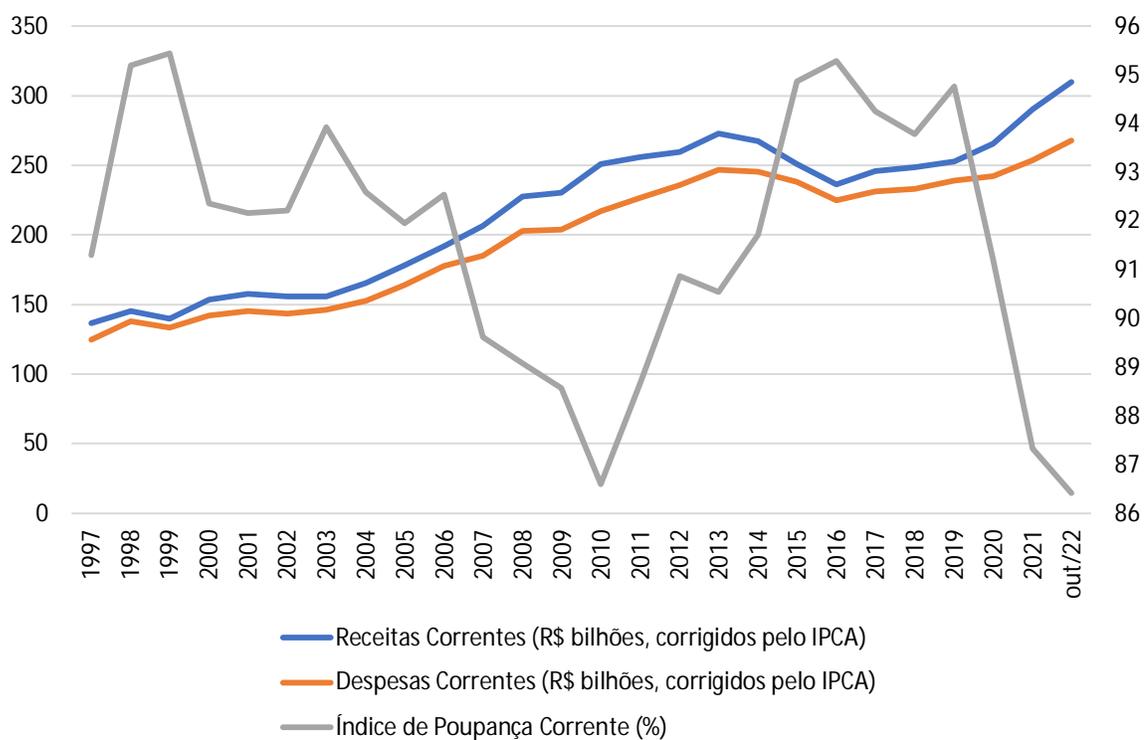


GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

liquidados e da inscrição de restos a pagar não processados dos últimos doze meses, até outubro.

Gráfico 1 – Poupança corrente



Fonte: SIAFEM/SIGEO e Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

II – Investimentos

A evolução dos investimentos do Estado de São Paulo desde 1997 é apresentada no gráfico 2. A rubrica cresceu a uma média real de 7% entre 2002 e 2021. O crescimento, contudo, não foi linear. Os investimentos atingiram seu ápice em 2010, R\$31,5 bilhões em valor real, depois de forte aumento desde 2007. De 2011 a 2014, o investimento oscilou, mas manteve-se em nível ainda elevado.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

De 2015 a 2018, entretanto, a queda foi expressiva, seguida de estabilização em nível baixo no biênio 2019-2020. Em 2021, nova reviravolta, com alta real de 107%. Em 2022, a Lei Orçamentária Anual prevê a manutenção dos investimentos no patamar atingido em 2021, de cerca de R\$ 27 bilhões em valores correntes.

A trajetória dos investimentos vista acima não surpreende. O período 2007 a 2010 foi caracterizado por forte aumento de receita, o que possibilitou também acelerado aumento de despesas, entre as quais os investimentos. O índice de poupança subiu conforme visto na seção anterior, pois os incrementos das receitas foram mais acentuados.

Já no biênio 2015-2016, as receitas caíram de modo expressivo em função da brusca queda da atividade econômica, o que levou também ao ajuste pelo lado das despesas, inclusive investimentos. O índice de poupança caiu porque as despesas não caíram no mesmo ritmo das receitas.

No biênio 2021-2022, por fim, a receita voltou a crescer de modo significativo a partir da recuperação da atividade econômica no pós pandemia, o que possibilitou o expressivo aumento dos investimentos, em simultâneo à forte redução do índice de poupança.

As estatísticas disponíveis também possibilitam ver os dados dos investimentos discriminados por fonte de recursos. Assim, torna-se possível saber a parcela financiada com recursos do Tesouro, de operações de crédito ou outras fontes. Essa discriminação é apresentada no Gráfico 3, com dados disponíveis apenas a partir de 2002.

Nota-se que ao longo do período houve significativa alteração da composição das fontes. Entre 2002 e 2014, mais de metade originou-se do Tesouro, participação que alcançou o maior percentual, em 2012, com 80%.

Entre 2015 e 2020, contudo, a fonte Tesouro reduziu drasticamente seu peso na composição dos investimentos por fontes. Em 2017, o percentual foi de apenas 41%, o menor da série. O biênio 2021-22 pode estar indicando



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

uma nova tendência, pois a fonte de Tesouro foi a grande responsável pelo forte aumento dos investimentos no período. O dado deste ano se refere à Lei Orçamentária.

Um fato que pode ser visto no Gráfico 3 é a relação diretamente proporcional entre o desempenho da receita e o peso do Tesouro como fonte de financiamento dos investimentos. Tal fato é perceptível tanto de 2007 a 2010 e no biênio 2021-2022, com o forte aumento da receita e da participação do Tesouro, como nos períodos de movimento contrário, como o de 2015 a 2020.

As operações de crédito, por sua vez, acabam sendo um complemento importante, especialmente nos períodos de baixo crescimento da receita, como o de 2015 a 2017, ou então de fatura de crédito como o verificado no biênio 2013-2014. As operações de crédito atingiram sua maior participação nos investimentos em 2015, quando foram responsáveis por 44% do total investido, ou R\$ 5,3 bilhões em termos nominais.

A respeito dos investimentos, deve-se observar que existem dificuldades para se montar uma série longa de dados. Em 2002, houve uma mudança no plano de contas do Estado que impactou a forma como tais despesas eram contabilizadas.

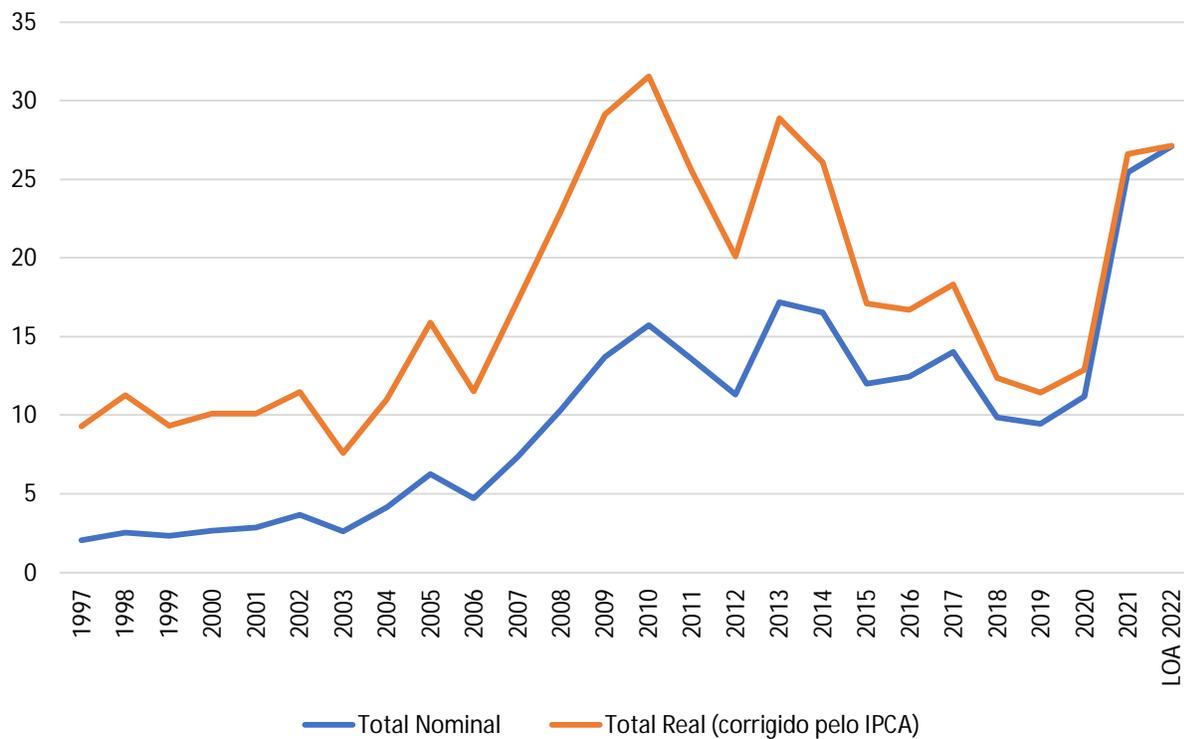
A presente análise buscou adaptar os dados anteriores a 2002 às definições de investimento do plano de contas atualmente em vigência. Contudo, é importante ressaltar que o procedimento enfrenta limitações, pois os valores anteriores ao referido ano apresentam menor precisão do que os dados mais recentes. Ademais, os investimentos de 1997 a 2001 não podem ser segregados por fonte.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Gráfico 2 – Investimento (R\$ bilhões)



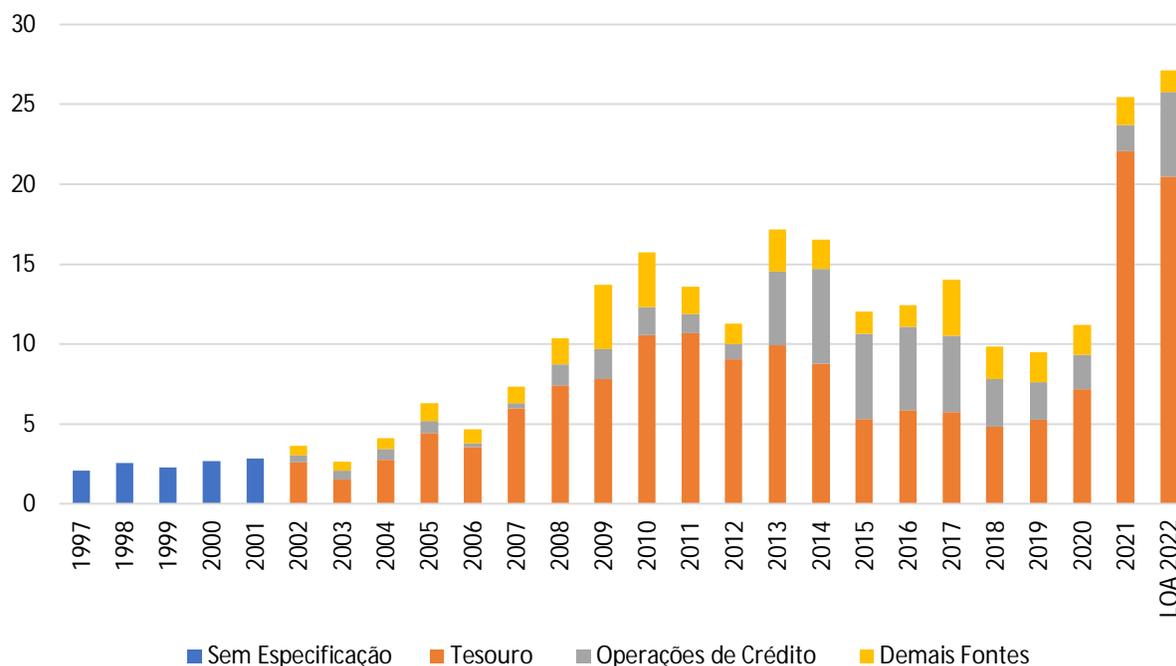
Fonte: SIAFEM e Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Gráfico 3 – Investimento por fonte (R\$ bilhões)



Fonte: SIAFEM e Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

III – Dívida Consolidada Líquida

Outro importante indicador fiscal utilizado na avaliação da situação fiscal de determinado ente é o de endividamento, aferido em relação à sua capacidade de geração de receita. No gráfico 4, observa-se a evolução da Dívida Consolidada Líquida (DCL) de São Paulo como proporção de sua Receita Corrente Líquida (RCL).

Este indicador é de particular importância, uma vez que é utilizado pela Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para determinar o limite de endividamento dos Estados. A referida lei estabelece o limite máximo de 2 vezes em relação à receita para a dívida dos Estados, sob pena de sofrer restrições e ter que iniciar processo de ajustamento.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Nota-se que de 1997 a 2005, a relação DCL/RCL se situava acima de 2, usualmente. Mesmo com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, o percentual ficou próximo de 2,2 no triênio 2002-2004.

A partir de 2005, no entanto, o indicador iniciou trajetória de queda, voltando a respeitar o limite definido pela LRF e atingindo o menor nível até então de 1,42, em 2013. A redução do endividamento entre 2005 e 2013 deveu-se, sobretudo, ao acelerado crescimento nominal da RCL no período, de em média 18% ao ano, contra apenas 7,4% da DCL.

Em 2014, a forte desaceleração no crescimento das receitas somada à maior utilização das operações de crédito resultou em um maior endividamento do Estado, que ficou entre 1,7 e 1,8, de 2015 a 2020.

É importante ressaltar que a partir de 2005, São Paulo se manteve todos os anos dentro dos limites estabelecidos pela LRF. Há que se observar também que nunca deixou de efetuar pontualmente os pagamentos relativos à sua dívida, diferentemente do que se observou no caso de outros estados com dívida elevada.

Em 2021, o endividamento do Estado sofreu uma redução brusca de 1,66 para 1,27, em função do forte aumento da receita e da dívida sob controle. O indicador seguiu em queda mais suave desde então, tendo atingido a mínima histórica de 1,12, em outubro deste ano.

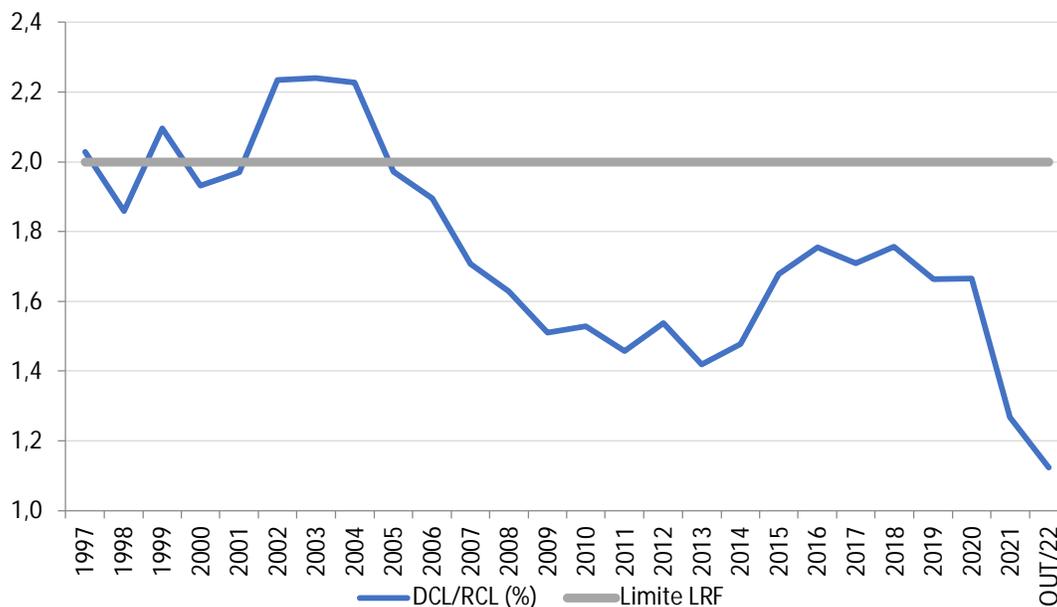
Por fim, vale observar que a série de dívida consolidada líquida utilizada no cálculo do presente indicador apresenta algumas descontinuidades em decorrência de mudanças nos manuais de demonstrativos fiscais do Tesouro Nacional. Os dados anteriores a 2002 não incluem restos a pagar e os dados de 2000 e 2001 não incluem precatórios, fatores que tendem a subestimar a relação DCL/RCL nos primeiros anos da série. Ademais, os dados do exercício de 2022 excluem os depósitos restituíveis e os valores vinculados, o que tende a superestimar o indicador.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Gráfico 4 – Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida



Fonte: Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

IV – Disponibilidade de Caixa Bruta

O quarto indicador fiscal considerado é o da disponibilidade de caixa bruta. Enquanto o indicador de endividamento se aproxima da noção de solvência, as disponibilidades retratam a situação de liquidez do ente. Pode ser aferida também em relação às obrigações financeiras de curto prazo.

No gráfico 5, observa-se a Disponibilidade de Caixa Bruta do Estado de São Paulo observada de 1995 a 2021, considerando-se o último dia de cada ano (de outubro no caso de 2022). Nota-se que a rubrica apresenta uma trajetória crescente desse o início da série, tanto em termos nominais como reais. Em dezembro de 2021, o indicador apresentava um valor quase 10 vezes maior do que em dezembro de 1995, em termos reais.

Tal crescimento, contudo, não foi contínuo. Entre 1996 e 2006, a disponibilidade de caixa cresceu a uma taxa média real de 18,6% ao ano.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Entre 2007 e 2011 este crescimento acelerou significativamente, passando a uma média de 33% ao ano. Em 2011, o indicador atingiu o pico de R\$ 63,2 bilhões a valores de outubro de 2022.

A partir de 2012, a disponibilidade de caixa passou a cair, em termos reais e nominais, até atingir, em 2016, o vale de R\$32,1 bilhões, a valores de outubro de 2022. Entre 2016 e 2020, o indicador apresentou relativa estabilidade.

Em 2021, observou-se um forte crescimento real da disponibilidade de caixa do Estado, de 45,6%. Até outubro de 2022, o indicador seguia crescendo, atingindo a máxima histórica de R\$ 86 bilhões.

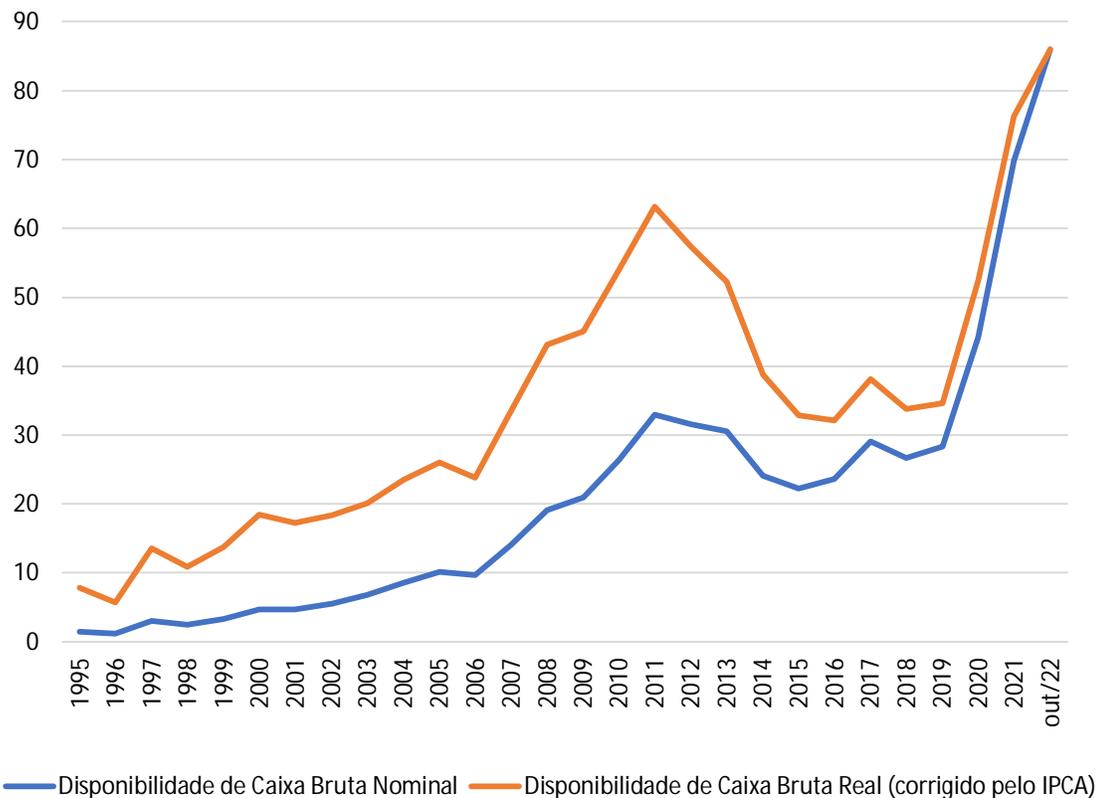
É possível observar que as disponibilidades de caixa são sensíveis ao desempenho da receita, algo esperado quando a receita cresce em ritmo inferior ao das despesas. Vale registro uma vez mais ao período de 2007 a 2011, quando as disponibilidades aumentaram de modo significativo. A partir de 2020, houve outro aumento expressivo, também em função do notável desempenho da arrecadação, conjugado com despesas mais contidas.

Gráfico 5 – Disponibilidade de Caixa Bruta (R\$ bilhões)



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento



Fonte: Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

V – Considerações finais

Esta nota tratou da evolução de quatro indicadores fiscais do Estado de São Paulo desde meados dos anos 1990. Os dados mostram oscilações importantes no período, o que seria de se esperar já que a economia paulista não é imune ao que se observa no restante do país e no mundo. Contudo, a parte as variações, pode-se constatar que os indicadores tiveram sensível melhora de modo geral quando se analisa o longo período aqui abordado.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria da Fazenda e Planejamento

A afirmação vale claramente para os indicadores de endividamento e de caixa, mas mesmo para a poupança corrente e investimentos. Tal evolução é fruto da responsabilidade com que as contas do Estado foram tratadas desde a gestão Mario Covas, passando pelos sucessivos governos de continuidade. É uma valiosa herança deixada aos próximos governos.

Nota-se também a particular melhora das contas públicas no último biênio. Todos os indicadores analisados no presente texto apresentaram excelente desempenho a partir de 2021, deixando para o próximo governo um cenário de bom nível de poupança, alta liquidez, tendência de crescimento nos investimentos e de queda no endividamento.

*Os autores agradecem pelas informações disponibilizadas por Emília Ticami, coordenadora de Administração Financeira; Tzung Shei Ue, assessor técnico do Gabinete do Secretário; Roberto Yamazaki, subsecretário do Tesouro Estadual; e Luiz Marcio de Souza, subsecretário da Receita Estadual. Especial agradecimento também às equipes que compõem as subsecretarias da Receita Estadual e do Tesouro Estadual.