

Indicadores de Finanças Públicas do Município de São Paulo¹

CARLOS NATHANIEL ROCHA CAVALCANTE (*)
RODRIGO DE-LOSSO (**)

1 Introdução

A análise das Finanças Públicas do Município de São Paulo tem como motivação entender como se encontra a saúde fiscal do município mais rico do Brasil. Para fins de comparação, o Município de São Paulo tem uma arrecadação maior do que 22 dos 27 Estados da Federação, perdendo em arrecadação apenas para os Estados do Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais², além do orçamento da União Federal. Os valores analisados deste artigo serão deflacionados para fins de comparação.

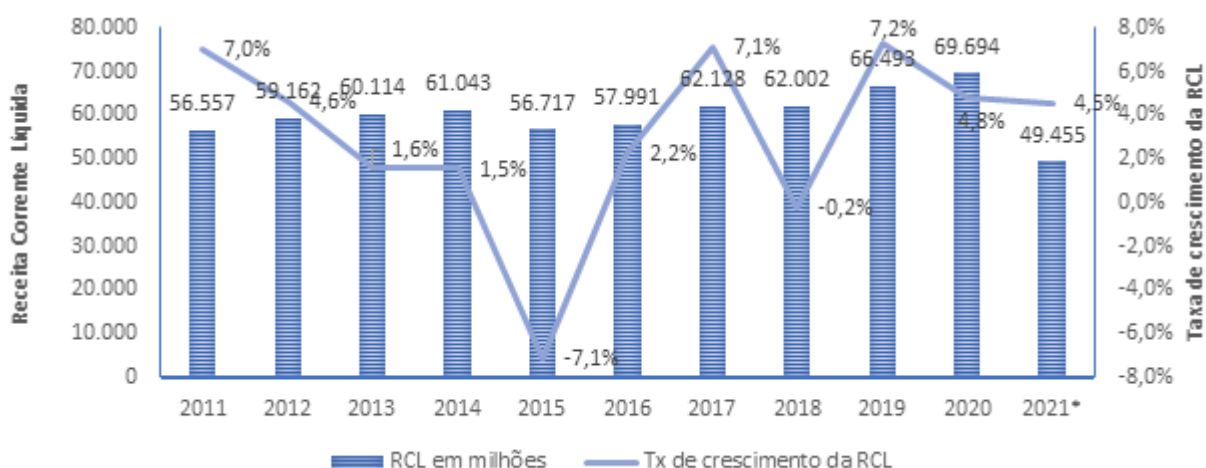
2 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o indicador contábil que sinaliza as restrições financeiras para todos os entes da Federação. Na prática, a RCL é a principal medida de saúde financeira de um ente federativo, pois tal indicador norteia as principais regras associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A RCL de São Paulo tem crescido consistentemente ao longo dos últimos 10 anos. Conforme a Figura 1, apenas em 2 anos o município teve perda de arrecadação da receita corrente líquida. A queda dessa arrecadação foi influenciada pelo desempenho da economia brasileira, não sendo associado a uma má gestão em si. Mesmo durante a crise pandêmica em 2020, o município conseguiu obter um desempenho satisfatório da RCL, crescendo 4,8% entre 2019 e 2020. Se comparados os 8 primeiros meses de 2020 e 2021, a RCL cresceu 4,5%, mostrando o bom desempenho da arrecadação do município. Ao todo, o município apresentou um crescimento de 23% entre 2011 e 2021 da Receita Corrente Líquida.

Os principais componentes da Receita Corrente Líquida são as receitas tributárias e as transferências correntes. Diferente de outros entes federativos municipais, São Paulo tem alto percentual de arrecadação em relação à RCL. Não serão analisadas as transferências correntes por se tratar de receitas que não estão associadas estritamente ao desempenho do município.

Figura 1 - Receita Corrente Líquida (R\$ Milhão) (2011-2021*)



Notas: Valores deflacionados com valor base em setembro/2021. *Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano. Os valores referentes à variação envolvem apenas os 8 primeiros meses de 2020 e 2021.

3 Receitas Tributárias

Os três principais componentes da arrecadação tributária são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). As colunas I a IV da Tabela 1 descrevem a proporção das receitas tributárias em relação à receita corrente líquida. Como é possível verificar, a proporção da receita tributária em relação à RCL cresceu de 47,5% para 60,1% entre 2011 e 2021. O IPTU também obteve um crescimento substancial, passando a ter 20,5% a proporção da receita oriunda do IPTU em relação à RCL, um crescimento de 6 pontos percentuais entre 2011 e 2021. Assim como os demais componentes, o ISS obteve um aumento de aproximadamente 5 pontos percentuais, partindo de 25,7% para 30,1% da participação do ISS em relação à RCL. O ITBI obteve um crescimento mais

tímido da sua participação relativa, partindo de 3,6% em 2011 para 4,8% em 2021.

Ainda sobre os componentes de arrecadação da RCL, as colunas V a VIII da Tabela 1 retratam o crescimento das receitas ao longo dos anos. Neste texto iremos destacar dois períodos excepcionais, o biênio 2014/2015 e o biênio 2019/2020. O primeiro biênio apresentou resultados negativos na arrecadação dos quatro retratados na Tabela 1. Observe que a receita tributária caiu 7,8% percentuais entre 2014 e 2015, assim como o IPTU (-8,7%), ISS (-7,4%) e ITBI (-8,7%) que também apresentaram queda de arrecadação.

No segundo biênio analisado, apesar do choque da pandemia da COVID-19, o Município de São Paulo conseguiu um resultado positivo, com aumento da receita tributária (1,3%), IPTU (0,4%), ISS (1,3%) e ITBI (2,8%).

Tabela 1 - Principais Componentes da Receita Corrente Líquida (2011-2021*)

ANO	Percentual em relação a RCL				Taxa de Crescimento dos principais componentes da RCL			
	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (I)	IPTU (II)	ISS (III)	ITBI (IV)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (V)	IPTU (VI)	ISS (VII)	ITBI (VIII)
2011	47,5%	14,4%	25,7%	3,6%	7,5%	4,9%	8,2%	11,2%
2012	50,2%	14,5%	28,4%	3,4%	10,6%	5,3%	15,4%	1,2%
2013	49,2%	14,5%	26,8%	3,8%	-0,6%	1,5%	-4,1%	11,0%
2014	50,4%	14,7%	27,9%	3,7%	4,2%	3,0%	5,7%	-0,9%
2015	50,0%	14,4%	27,8%	3,6%	-7,8%	-8,7%	-7,4%	-8,7%
2016	50,2%	15,9%	25,7%	3,8%	2,5%	12,8%	-5,4%	7,9%
2017	50,4%	16,3%	25,4%	3,6%	7,6%	10,0%	5,9%	2,4%
2018	56,7%	19,0%	28,3%	3,8%	12,4%	16,2%	11,3%	5,0%
2019	58,0%	19,2%	29,2%	4,2%	9,6%	8,3%	10,7%	17,6%
2020	56,0%	18,4%	28,3%	4,1%	1,3%	0,4%	1,3%	2,8%
2021*	60,1%	20,5%	30,1%	4,8%	12,5%	4,5%	16,7%	52,7%

Notas: Valores deflacionados com valor base em setembro/2021. *Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano. Os valores referentes à variação envolvem a comparação entre os 8 primeiros meses de 2020 e 2021.

4 Despesas

No âmbito das despesas orçamentárias é possível verificar que houve aumento das despesas ao longo dos últimos 10 anos, sendo um processo natural de expansão dos serviços públicos, conforme a Tabela 2. Note que as despesas orçamentárias passaram de R\$ 55 bilhões para R\$ 68 bilhões entre 2011 e 2020, um aumento de 13 bilhões de reais em valores deflacionados. As despesas orçamentárias podem ser divididas em dois grupos principais: as despesas correntes e as despesas de capital. A Tabela 2 retrata o comportamento das despesas orçamentárias entre 2011 e 2021. Note que no biênio 2019/2020 as despesas correntes aumentaram 5,5%, aumento superior ao crescimento da RCL, mas justificado pelo aumento de despesas causadas pelo combate à pandemia.

No que concerne aos gastos com pessoal e encargos, a análise da Tabela 2 mostra que o aumento entre 2019 e 2020 foi de apenas 1,7%, inferior ao crescimento da RCL. Além disso, houve uma queda de tais gastos entre os dois primeiros quadrimestres de 2020 e 2021, representando um ajuste de gastos durante a pandemia. O controle de tais gastos é importante, pois são gastos rígidos devido à inflexibilidade de reduzir gastos com pessoal.

No componente de juros e encargos, houve uma queda acentuada entre 2019 e 2020, de aproximadamente 73,3% e uma readequação desses gastos entre 2020 e 2021, de aproximadamente 143,9%, se analisarmos os dois primeiros quadrimestres entre esses dois anos, conforme a Tabela 2.

A análise das outras despesas correntes é importante, pois a soma das outras despesas correntes com o componente de pessoal e encargos representa o custeio da máquina pública. Note que as outras despesas correntes representam gastos da manutenção do serviço público, como o gasto com energia de um posto de saúde, gastos com papel de uma escola etc. Tais gastos são mais flexíveis que gastos com pessoal, mas não menos importantes. Observe que houve um aumento acentuado de tais gastos entre 2019 e 2020, de aproximadamente 11,9%, e aumento também observado entre a comparação dos dois primeiros quadrimestres de 2020 e 2021. Tal aumento de gasto é natural devido ao fato de haver maiores demandas de insumos em determinadas áreas do serviço público durante o período da pandemia do coronavírus.

Tabela 2 - Despesas Orçamentárias do Município de São Paulo (2011-2021) (R\$ Milhão)

ANO	DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS		DESPESAS CORRENTES		PESSOAL E ENCARGOS		JUROS E ENCARGOS		OUTRAS DESPESAS CORRENTES	
	(I)	Var (%)	(II)	Var (%)	(III)	Var (%)	(IV)	Var (%)	(V)	Var (%)
2011	55.062	4,2%	47.899	4,2%	12.925	5,4%	4.598	5,1%	30.376	3,6%
2012	59.632	8,3%	51.384	7,3%	13.534	4,7%	4.492	-2,3%	33.358	9,8%
2013	60.465	1,4%	52.203	1,6%	13.769	1,7%	3.399	-24,3%	35.034	5,0%
2014	63.173	4,5%	54.406	4,2%	21.910	59,1%	4.162	22,4%	28.334	-19,1%
2015	62.788	-0,6%	54.201	-0,4%	22.867	4,4%	2.359	-43,3%	28.975	2,3%
2016	60.483	-3,7%	54.114	-0,2%	23.259	1,7%	1.498	-36,5%	29.357	1,3%
2017	60.632	0,2%	55.625	2,8%	23.917	2,8%	1.500	0,1%	30.208	2,9%
2018	61.754	1,9%	56.389	1,4%	24.725	3,4%	1.414	-5,7%	30.250	0,1%
2019	64.919	5,1%	58.316	3,4%	25.638	3,7%	1.315	-7,0%	31.362	3,7%
2020	68.152	5,0%	61.510	5,5%	26.077	1,7%	352	-73,3%	35.082	11,9%
2020*	49.280	----	44.576	----	16.015	----	411	----	28.150	----
2021*	51.198	3,9%	47.115	5,7%	15.673	-2,1%	1.002	143,9%	30.440	8,1%

Notas: Valores deflacionados com valor base em setembro/2021. *Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano. Os valores referentes à variação envolvem apenas a comparação entre os 8 primeiros meses de 2020 e 2021.

O segundo grupo de despesas das despesas correntes são as despesas de capital. Os dois principais componentes das despesas de capital são os investimentos e amortização da dívida. As colunas (I), (III) e (VI) da Tabela 3 retratam a trajetória de gastos com despesa de capital ao longo dos últimos 10 anos. Como é possível verificar, as despesas de capital tiveram seu ápice entre 2011 e 2015, com elevado nível de investimento neste período. É preciso frisar que aumento no volume de investimento discricionário gera despesa continuada, isto é, custo de manutenção e/ou pagamentos de dívidas no longo prazo. Entre 2015 e 2017 as despesas de capital e os investimentos tiveram redução significativa, pois são gastos flexíveis que são vulneráveis a cortes em períodos de recessão.

No que concerne à amortização da dívida, nota-se que houve pouca variação do montante entre 2012 e 2019, sendo sinalização de que o pagamento das dívidas não reage de forma excessiva a ciclos econômicos. Contudo, no período compreendido entre 2019 e 2020 houve uma queda de aproximadamente 33,2% dos gastos com amortização. Tal queda também foi verificada para outros entes federativos, como o Estado de São Paulo. Esta redução de gastos com dívidas é uma sinalização de que o município readequou intertemporalmente seus gastos mais flexíveis durante o período da pandemia. Contudo, ainda em 2021, os gastos com amortização tiveram ajustes significativos se comparados os dois primeiros quadrimestres entre 2020 e 2021.

Tabela 3 - Despesas de Capital do Município de São Paulo (2011-2021*) (R\$ Milhão)

Ano	DESPESAS DE CAPITAL		INVESTIMENTOS		AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	
	(I)	Var(%)	(II)	Var(%)	(III)	Var(%)
2011	7.163	4,0%	5.315	17,7%	1.714	92,74%
2012	8.248	15,1%	6.128	15,3%	2.031	18,51%
2013	8.261	0,2%	6.162	0,6%	2.034	0,16%
2014	8.767	6,1%	6.236	1,2%	2.291	12,64%
2015	8.587	-2,1%	6.017	-3,5%	2.391	4,35%
2016	6.369	-25,8%	3.794	-36,9%	2.538	6,15%
2017	5.007	-21,4%	2.428	-36,0%	2.490	-1,88%
2018	5.365	7,2%	2.789	14,9%	2.549	2,36%
2019	6.603	23,1%	4.014	43,9%	2.551	0,09%
2020	6.642	0,6%	4.932	22,9%	1.704	-33,22%
2020*	4.704	---	3.156	---	1.540	-9,64%
2021*	4.083	-13,2%	1.545	-51,0%	2.537	64,81%

Notas: Valores deflacionados com valor base em setembro/2021. *Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano. Os valores referentes a variação envolvem apenas os 8 primeiros meses de 2020 e 2021.

No que se refere aos gastos por função, São Paulo tem como principais despesas os orçamentos da saúde, educação e previdência social, com participação de 22,7%, 20,5% e 15,2%, respectivamente, da despesa total do município nos dois primeiros quadrimestres de 2021, conforme a Figura 2.

No componente de gasto com saúde é possível verificar que houve um aumento de aproximadamente 3,5 pontos percentuais da participação do referido gasto no total das despesas. Por outro lado, os gastos com educação tiveram queda da participação relativa, embora menos que 2 pontos percentuais.

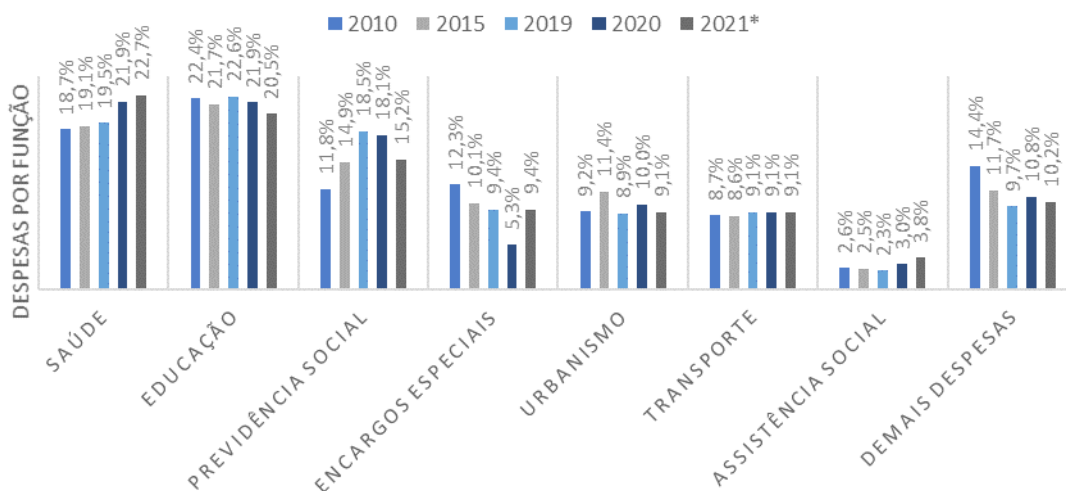
Ainda na Figura 2 podemos identificar que os gastos com previdência social tiveram incremento substancial entre 2010 (11,8%) e 2020 (18,1%) na participação relativa das despesas orçamentárias. Note que neste caso não é possível analisar corretamente os

dados de 2021, pois gastos com décimo terceiro são acentuados no último quadrimestre do ano.

No âmbito das despesas com pessoal ressalta-se que a Despesa com Pessoal Total (DPT) não deve superar 60% da RCL. A Figura 3 mostra os percentuais de DPT/RCL para o segundo e terceiro quadrimestres entre 2011 e 2021.

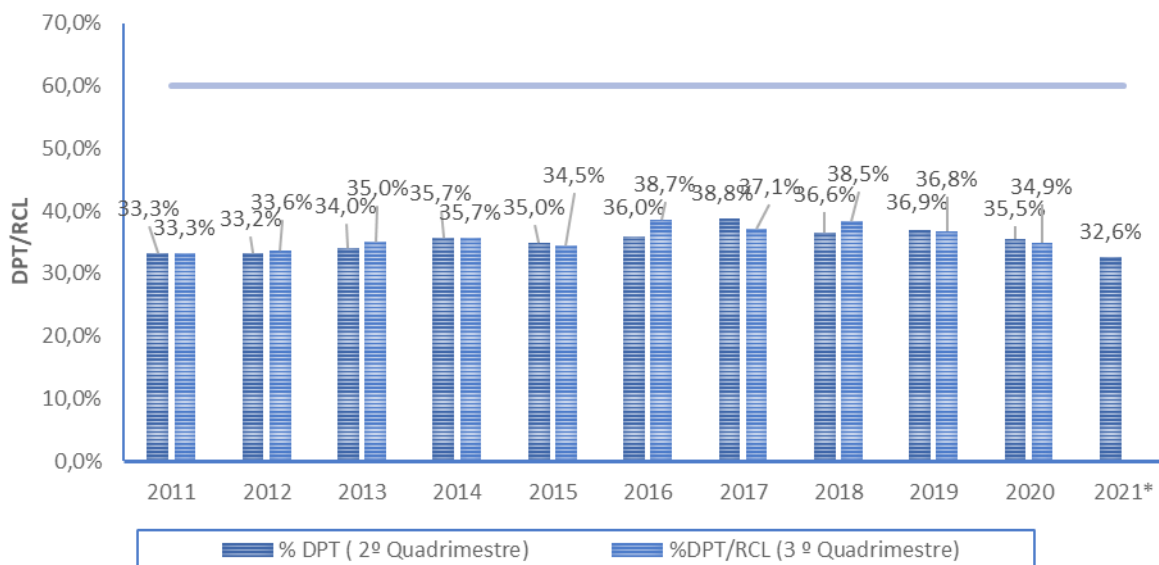
Conforme a Figura 3, é possível verificar que tais gastos sempre estiveram abaixo do limite máximo fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Note que durante o período compreendido entre 2011 e 2021 os gastos com pessoal se mantiveram estáveis com pouca oscilação. Mesmo durante o período da pandemia, os gastos com pessoal se mantiveram bem abaixo do limite máximo da LRF e em níveis semelhantes aos demais anos.

Figura 2 - Despesas por Função do Município de São Paulo (2010-2021*) (%)



Notas: Valores deflacionados com valor base em setembro/2021. *Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano. Os valores referentes a variação envolvem apenas os 8 primeiros meses de 2020 e 2021.

Figura 3 - Despesa com Pessoal Total-Receita Corrente Líquida (DPT/RCL) do Município de São Paulo (2011-2021)(%)



Nota: * Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano.

5 Endividamento

No que tange aos limites determinados por lei às operações de crédito, destaca-se o dispositivo conhecido como Regra de Ouro. A Regra de Ouro é uma regra da Constituição Federal de 1988 que possui o objetivo de evitar o endividamento para pagar despesas correntes. Sendo assim, a Regra prevê que o montante auferido pelas operações de crédito, em determinado exercício financeiro, não pode ser superior às despesas de capital do período. Esta regra

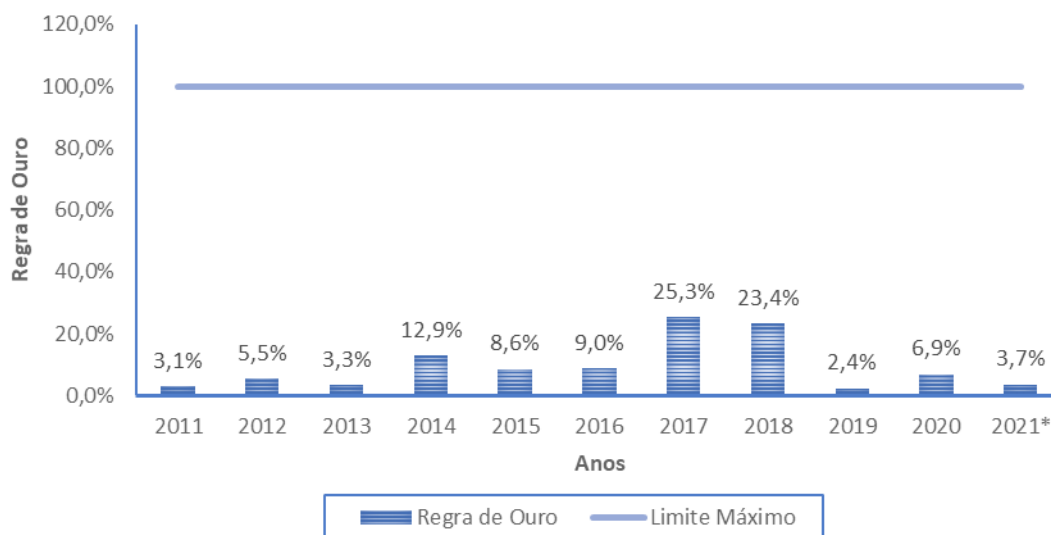
tem como intuito garantir o princípio do equilíbrio orçamentário, evitando que receita oriunda de empréstimos seja utilizada para custear a máquina pública. Conforme a Figura 4, as operações de crédito no Município de São Paulo estiveram sempre abaixo do limite estabelecido pela Regra de Ouro e com folga para captação de crédito.

O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não podem exceder 11,5 % da RCL, conforme Resolução 43/2001. É impor-

tante destacar que juros e encargos da dívida são considerados despesas correntes, enquanto amortizações são despesas de capital.

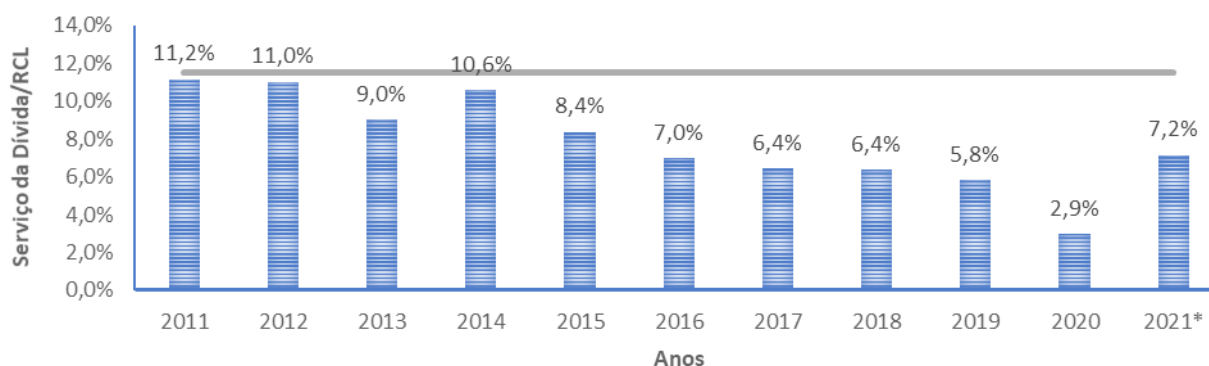
A Figura 5 apresenta os gastos com o serviço da dívida em relação à RCL do Município de São Paulo entre os anos 2011 e 2021. Como é possível observar, durante todo o período analisado, o limite definido por lei não foi superado. Um fato interessante é que houve uma redução drástica entre 2014 e 2020 com esse tipo de despesa.

Figura 4 - Regra de Ouro do Município de São Paulo (2011-2021*) (%)



Nota: * Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano.

Figura 5 - Serviço da Dívida do Município de São Paulo (2011-2021*) (%)



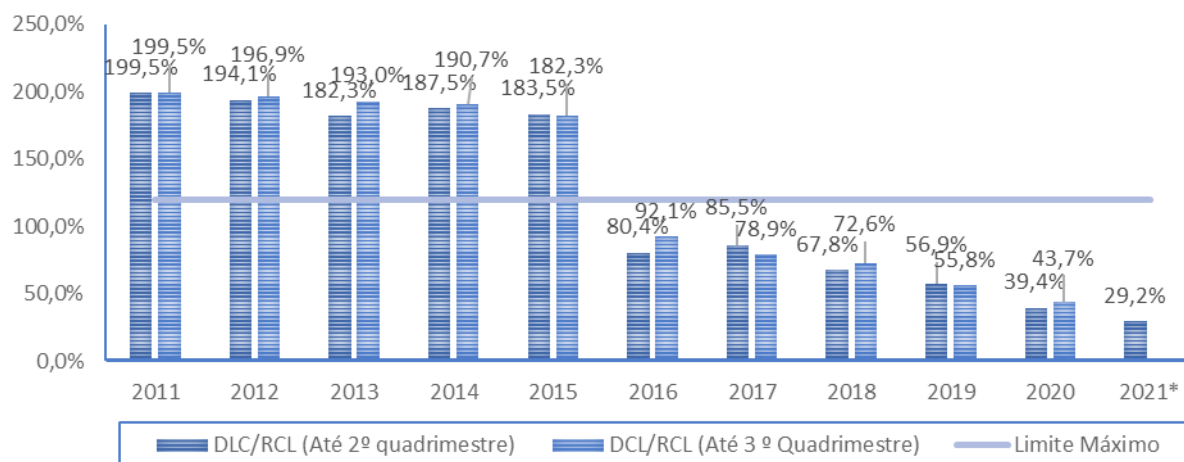
Nota: * Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. De acordo com a LRF, a Dívida Consolidada Líquida dos Estados e do Distrito Federal não poderá exceder em 120% a Receita Corrente Líquida.

A análise da Figura 6 mostra a proporção DCL/RCL. É possível observar que entre 2011 e 2015 a DCL/

RCL estava bem acima dos valores permitidos pela lei 43/2001. Após 2016 o município passou a ter uma redução gradual da relação DCL/RCL, chegando a níveis bem abaixo dos 120% do limite máximo. Note que apesar da pandemia, esse nível de despesa não apresentou crescimento entre 2019 e 2020. Os níveis de endividamento dos municípios são considerados baixos se comparados com outros entes federativos.

Figura 6 - DCL/RCL do Município de São Paulo (2011-2021*)(%)



Nota: * Valores apenas para os dois primeiros quadrimestres do referido ano.

6 Resultado Primário

O resultado primário é definido pela diferença entre as receitas e despesas não financeiras. A existência de superávit primário não garante a saúde das contas públicas. Contudo, é evidente que déficits primários constantes no longo prazo não se sustentam. Alguns entes federativos excluem os investimentos do resultado primário. Por isso, a comparação do resultado primário entre federativos possui relativa dificuldade contábil.

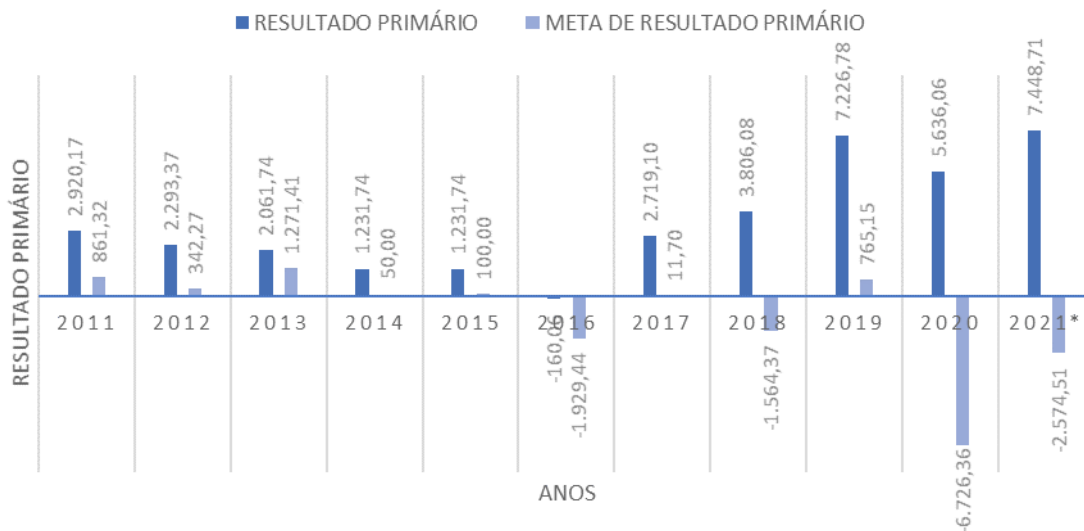
O Resultado Nominal (RN), por sua vez, é obtido acrescentando-se ao resultado primário os valores pagos e recebidos de juros nominais. O Resultado Nominal pode ser considerado como a Necessidade

de Financiamento do Setor Público (NFSP), que por sua vez indica que o ente necessitará ou não de empréstimo para conseguir cumprir com seus dispêndios em determinado exercício financeiro.

As Figuras 7 e 8 retratam a trajetória do resultado primário e nominal do Município de São Paulo entre 2011 e 2020. Como é possível verificar na Figura 7, o município tem conseguido ter um bom desempenho em resultados primários, obtendo *superávit* em praticamente todos os anos, com apenas uma exceção em 2016 em que houve um pequeno *déficit*, mas com um valor que não superou a meta de resultado primário do referido ano.

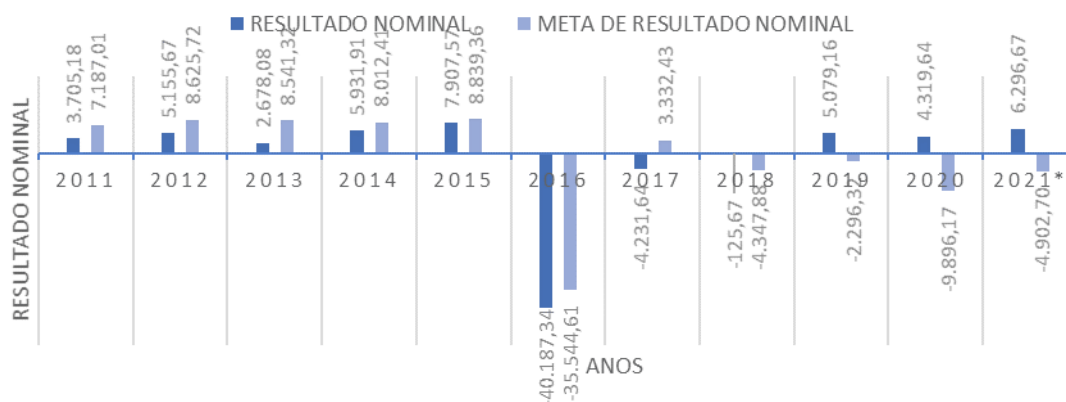
A Figura 8, por sua vez, diagnostica o resultado nominal do município. Assim como o resultado primário, o resultado nominal tem apresentado bons resultados, com exceção do ano de 2016, que por sua vez obteve um déficit volumoso que pode ser explicado por alguma mudança contábil, ou alguma particularidade que possa ter acontecido com as finanças públicas do município. Com exceção do período compreendido entre 2016 e 2018, em todos os anos foram observados *superávits* nominais, mesmo que em alguns desses anos estejam abaixo da meta de resultado nominal publicada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Figura 7 – Resultado Primário do Município de São Paulo (2011-2021*) (R\$ Milhão)



Notas: Valores nominais devido a comparação com a meta de resultado primário. * Valores apenas dois primeiros quadrimestres do referido ano.

Figura 8 – Resultado Nominal do Município de São Paulo (2011-2021*) (R\$ Milhão)



Notas: Valores nominais devido à comparação com a meta de resultado nominal. * Valores apenas dois primeiros quadrimestres do referido ano.

7 Conclusão

O propósito deste artigo foi fazer um breve diagnóstico das finanças públicas do Estado de São Paulo. Nota-se que no que cabe ao diagnóstico das receitas, houve incremento da receita corrente líquida e das receitas tributárias ao longo da última década. Além disso, a participação das receitas tributárias próprias na RCL tem aumentado, o que significa dizer que há menos dependência do município em relação à arrecadação oriunda de outros entes federativos.

No que concerne às despesas, nota-se que houve uma queda substancial do componente de investimento ao longo da segunda metade da década, o que é totalmente razoável dentro do contexto econômico atual, em que a grande maioria dos entes federativos recuou seus gas-

tos nesse tipo de despesa. Contudo, observa-se que variáveis como serviço da dívida e a relação DCL/RCL tiveram resultados favoráveis, em que há uma tendência de queda em despesas financeiras. Ainda sobre componentes financeiros, nota-se que o município tem tido êxito no cumprimento da regra de ouro.

No que concerne aos gastos com pessoal, o município sempre esteve abaixo do limite estabelecido pela LRF, apresentando bons níveis de gestão fiscal no que refere a esse tipo de despesa. Ainda no âmbito de gastos, nota-se que as principais funções da despesa orçamentária são saúde, educação e previdência social. Aqui há um alerta para o crescimento da despesa da previdência social na última década, em que houve um aumento de quase 7 pontos percentuais da participação relativa da despesa orçamentária.

Por último, foram analisados os resultados primário e nominal. Quanto aos resultados primários, o município tem logrado o êxito de obter *superávit* em praticamente todos os anos entre 2011 e 2020. No que se refere ao resultado nominal, os resultados foram positivos, mas com alguns declives como os anos 2016 e 2017.

Ao longo dessa breve síntese dos indicadores de finanças públicas foi possível averiguar que o Município de São Paulo tem logrado êxito em cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e tem apresentado bons resultados no que concerne à capacidade de arrecadação, indo de encontro à realidade brasileira, em que houve tendência de queda na receita dos entes federativos.

-
- 1 A base de dados deste trabalho foi extraída dos relatórios resumidos de execução orçamentária (RREO) e relatório de gestão fiscal (RGF) do Município de São Paulo.
 - 2 Tal afirmação pode ser consultada no banco de dados Finbra ou nos relatórios fiscais da RREO e RGF dos Estados.

() Mestrando da FEA-USP. (E-mail: nathanielrocha18@usp.br).*

*(**) Professor Titular da FEA-USP e pesquisador da Fipe.
(E-mail: delosso@fipe.org.br).*