

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/03261

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Gestão Financeira e Orçamentária PMSP 2021 (Parcial).

2.2. Objetivo

Analisar a evolução financeira/orçamentária do primeiro semestre de 2021. Avaliar o impacto das ações emergenciais relacionadas à pandemia de Covid-19 no orçamento municipal no primeiro semestre 2021. Avaliar a administração financeira dos recursos, a evolução das disponibilidades e a capacidade de solvência da PMSP frente às obrigações de curto prazo, com base na tendência verificada em períodos anteriores e no cenário macroeconômico.

2.3. Área auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período de realização

30.07.21 a 13.09.21

2.5. Período de abrangência

Janeiro a Junho de 2021

2.6. Equipe técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim

RF 20.216

2.7. Procedimentos

- Comparar as receitas e despesas realizadas no primeiro semestre de 2021 com as de exercícios anteriores;
- Verificar as receitas e despesas diretamente relacionadas ao combate à pandemia do Covid-19;
- Analisar a evolução das disponibilidades globais, livres e vinculadas em 2020;
- Comparar o volume de recursos livres em 30.06.21 com as obrigações de curto prazo (fonte 00);
- Analisar a tendência do comportamento das despesas pagas e receitas arrecadadas.

2.8. Siglas

Covid-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
DM	Decreto Municipal
ICMS	Imp. s/ Op. Rel. à Circ. de Merc. e Prest. de Serv. de Transp. Interestad. e Interm. e de Comunicação
IPC-FIPE	Índice de Preços ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RP	Restos a Pagar
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
TCM	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Após a grave crise econômica brasileira no biênio 2015-2016, em 2018 foi iniciada uma trajetória de recuperação. Contudo, em 2020, a economia do país foi abatida pela pandemia do COVID-19.

Trabalhos anteriores do TCMSP¹ referentes aos impactos da pandemia sobre as finanças municipais, utilizando os dados até dezembro/20, já mostravam uma situação de relativa comodidade financeira, apontando para uma sobra de recursos em caixa (recursos livres) ao final do exercício de 2020.

Foram identificados diversos fatores que contribuíram para esse resultado, tais como a suspensão temporária do pagamento do refinanciamento da dívida municipal, a rápida recuperação da arrecadação a partir do 2º semestre de 2020 e, também, os repasses realizados durante o período pelo Governo Federal para a área da saúde.

Contudo, ao final de 2020 e início de 2021, ainda se mantinham no horizonte muitas incertezas em relação ao comportamento das finanças municipais em decorrência do cenário macroeconômico volátil: variação do PIB, nível de desemprego e inflação, bem como a redução de medidas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal, com destaque para o auxílio emergencial.

Desse modo, é necessário atualizar a análise incorporando os dados do 1º semestre de 2021 para reavaliar a evolução financeira da PMSP.

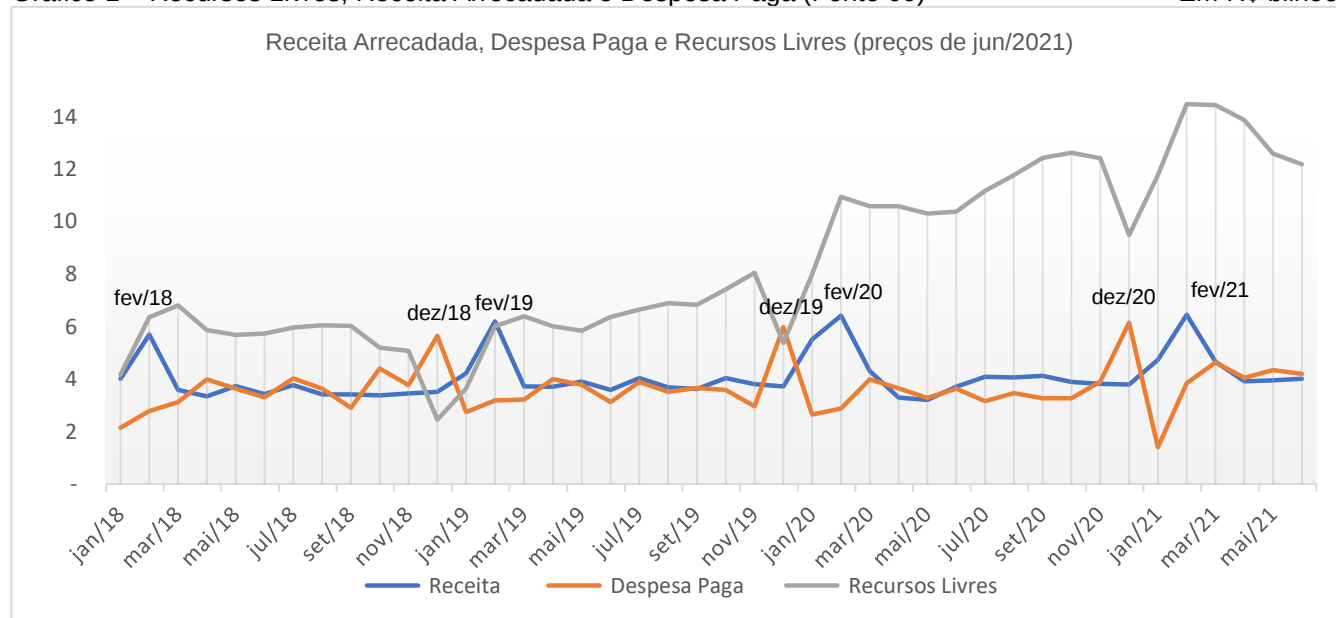
3.1.1. Capacidade financeira

A variável mais importante para avaliar a capacidade financeira do Município é o total de recursos livres, que são as disponibilidades de livre aplicação utilizadas para suportar as despesas cotidianas da PMSP.

¹ Processo eTCM 011320/2020, processo eTCM 001290/2021, processo eTCM 005538/2021 e Notas Técnicas “Evolução Financeira do Município de São Paulo em Tempos de Pandemia”.

O gráfico a seguir mostra a variação do caixa da Prefeitura conjuntamente com a evolução das receitas arrecadadas e despesas pagas, considerando apenas a fonte de recursos “tesouro municipal”, que é a fonte dos recursos livres.

Gráfico 1 – Recursos Livres, Receita Arrecadada e Despesa Paga (Fonte 00) Em R\$ bilhões



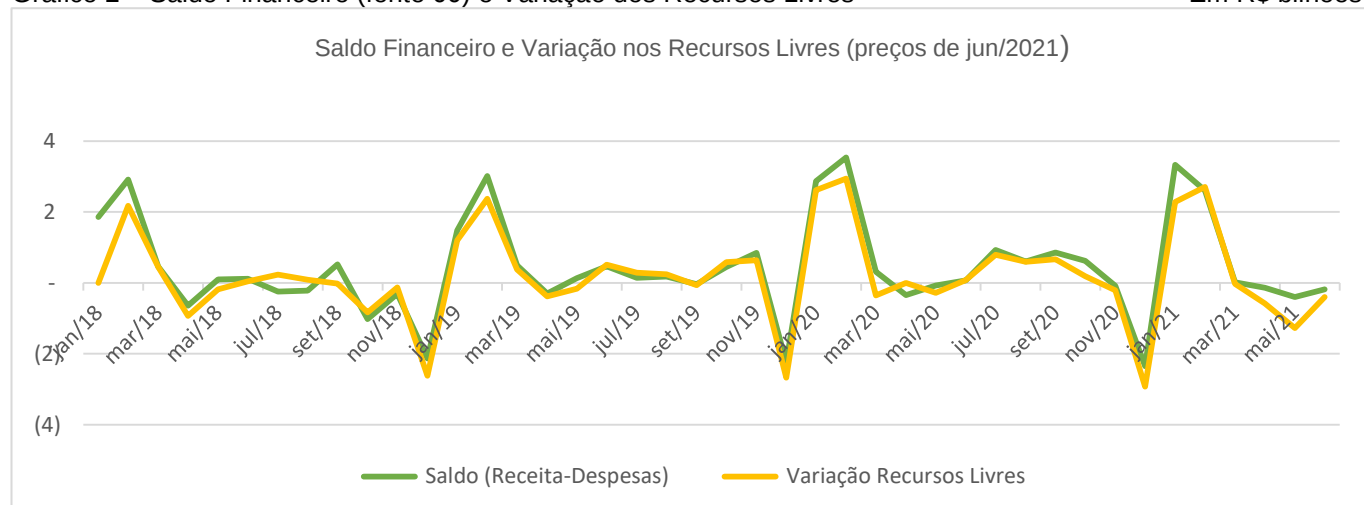
Fonte: Dados do SOF (Balancete Mensal), dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco e Papéis de Trabalho do eTCM nº 001290/2021 e eTCM nº 012076/2021. Preços corrigidos para junho/21 pelo índice FIPE Geral.

Como se observa no gráfico, as variáveis financeiras têm um comportamento cíclico, as receitas aumentam em fevereiro, enquanto as despesas pagas são maiores em dezembro. O resultado financeiro de um mês, que é o saldo entre a receita arrecadada e a despesa paga no respectivo mês, explica a variação no total de recursos livres de um mês para outro.

Quando as receitas superam as despesas o saldo de recursos livres será maior, quando o contrário, a variação nos recursos será negativa. O gráfico a seguir mostra essa relação entre o saldo financeiro (receita arrecadada menos despesa paga) e a variação no saldo dos recursos livres, corrigindo os valores pela inflação do índice IPC-FIPE (preços de junho de 2021).

Gráfico 2 – Saldo Financeiro (fonte 00) e Variação dos Recursos Livres

Em R\$ bilhões



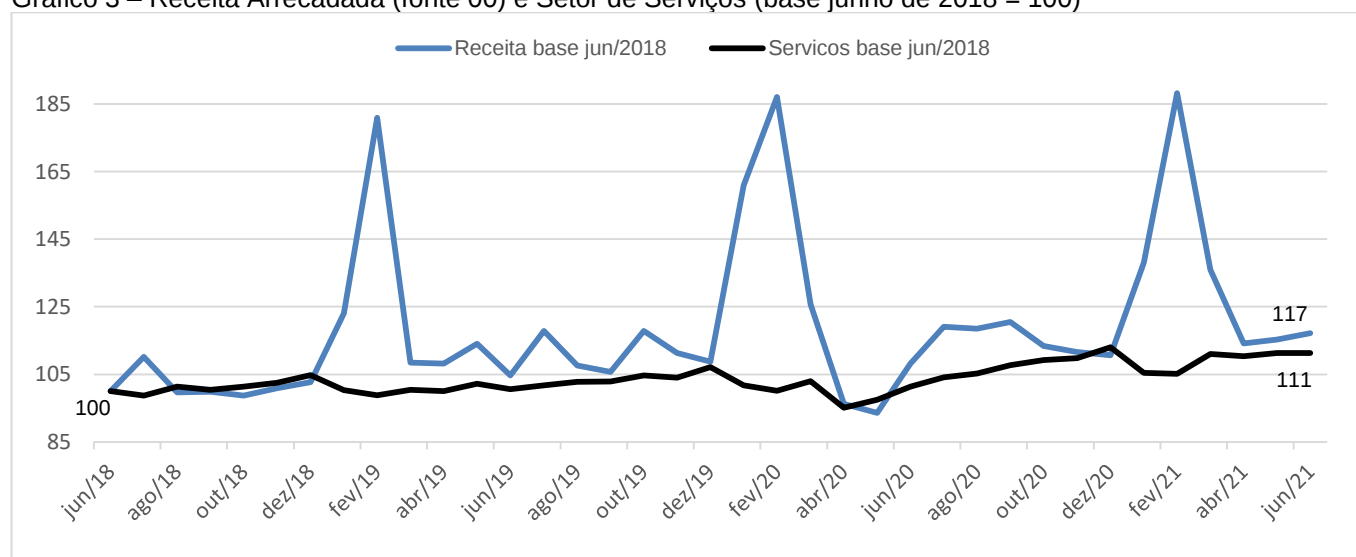
Fonte: Dados do SOF (Balancete Mensal), dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco e Papeis de Trabalho do eTCM nº 001290/2021 e eTCM nº 012076/2021. Preços corrigidos para junho/21 pelo índice FIPE.

Desse modo, o estudo do comportamento das receitas arrecadadas e despesas pagas irá possibilitar uma avaliação da capacidade financeira do Município de São Paulo.

3.2. Receitas Arrecadadas

As principais receitas arrecadadas pela PMSP decorrem dos tributos municipais. O maior imposto é o sobre serviços (ISS) de modo que nesse sentido a arrecadação da Prefeitura depende em boa medida do desempenho da economia do Município.

Gráfico 3 – Receita Arrecadada (fonte 00) e Setor de Serviços (base junho de 2018 = 100)



Fonte: Dados de receita extraídos do SOF pelo sistema Ábaco. O índice de serviços é aproximado pelo valor adicionado pelo setor no estado de São Paulo calculado pela Fundação Seade, disponível em <http://repositorio.seade.gov.br/dataset/pib-mensal>.

A análise do gráfico mostra que os recursos arrecadados pelo Município de São Paulo têm um comportamento cíclico, com um pico em fevereiro de cada ano.

Comparando junho de 2021 com junho de 2018, o setor de serviços teve um aumento aproximado de 11% (valor adicionado estadual calculado pela fundação SEADE), enquanto que as receitas arrecadadas pela PMSP subiram 17%.

Um aspecto importante dessa evolução mostrada no gráfico, foi a queda econômica observada no 1º quadrimestre de 2020, em decorrência da pandemia do COVID-19, com uma franca retomada já no 2º semestre do mesmo ano.

Desse modo, em linhas gerais, durante o período analisado a tendência da arrecadação municipal acompanhou em grande parte o comportamento da economia.

Ademais, considerando que desde meados de 2021 o Boletim Focus (Pesquisa do Banco Central junto a agentes de mercado) prevê crescimento em torno de 5% para o PIB do Brasil em 2021 e de 2% de crescimento para 2022, as perspectivas para a arrecadação municipal são positivas.

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO para 2022, elaborado pela PMSP, corrobora a relação positiva entre as variáveis econômicas e a arrecadação municipal:

Em 2020, uma variação de 1% no PIB acarretou uma variação aproximada de 0,84% na receita corrente – sem considerar transferências extraordinárias para o combate à COVID-19 –, considerando não só o impacto nas receitas tributárias municipais, mas também as transferências de ICMS e FUNDEB, que são impactados pelo PIB diretamente.

Especificamente, o PIB Serviços tem forte influência sobre a arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Uma variação de 1% no PIB Serviços afeta a receita de ISSQN em 2%.

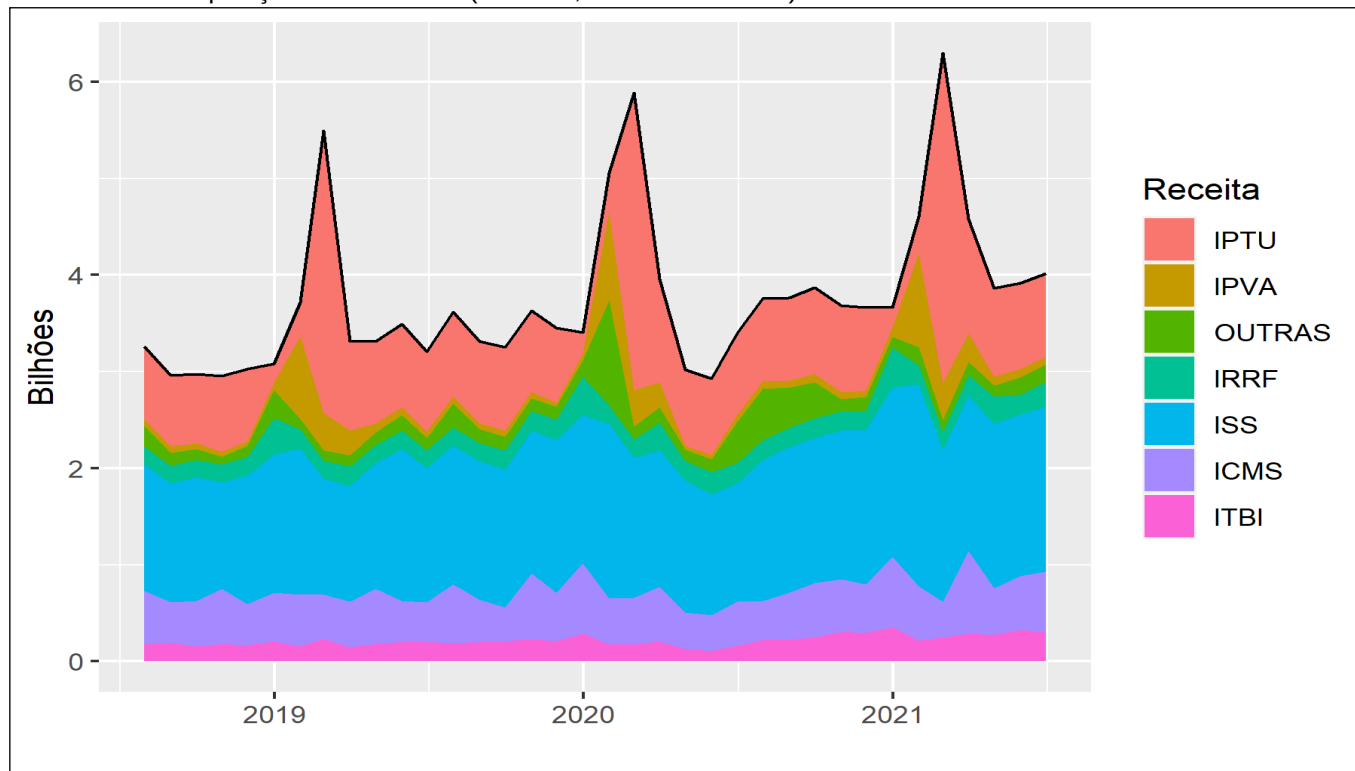
3.2.1. Composição das receitas

A avaliação da composição das receitas da fonte livre mostra que o caráter sazonal da arrecadação se deve principalmente ao comportamento do IPTU e, em menor medida, da cota-parte do IPVA ao qual o Município tem direito. Cabe apontar uma receita não recorrente em janeiro de 2020, referente à venda da folha da PMSP (cessão do direito de operar os

pagamentos).

Gráfico 4 – Composição das Receitas (fonte 00, valores nominais)

Em R\$ bilhões



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (18/08/21 e 19/08/21). Valores nominais em R\$ bilhões.

No gráfico, a receita extraordinária decorrente da cessão da folha de pagamento impactou o grupo “outras”. Em linhas gerais, a evolução das principais receitas indica que a pandemia não alterou de forma persistente a estrutura da arrecadação dos recursos da fonte “tesouro municipal” (recursos livres). Esse ponto será retomado nos próximos subitens do presente trabalho.

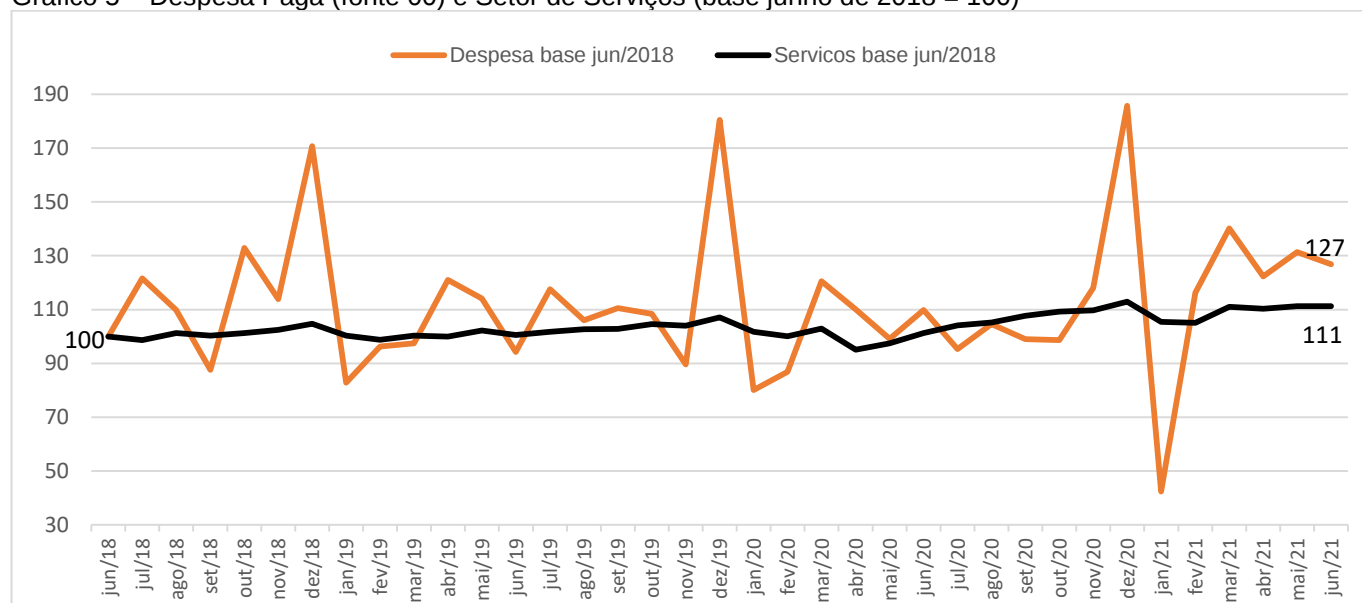
3.3. Despesas Pagas

Ao contrário das receitas, as despesas pagas não apresentam uma relação direta com o comportamento da economia. O histórico das despesas tende a ser mais previsível porque componentes importantes como os gastos com pessoal têm uma dinâmica mais estável em relação às variações econômicas.

Contudo, no primeiro semestre de 2021 houve uma aceleração das despesas pagas pela PMSP (fonte “tesouro municipal”) na comparação com o histórico dos últimos anos, de modo que as

despesas, corrigidas pela inflação, em junho/21 foram 27% maiores do que as despesas pagas em junho/2018.

Gráfico 5 – Despesa Paga (fonte 00) e Setor de Serviços (base junho de 2018 = 100)



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (18/08/21 e 19/08/21). Variação do setor de serviços aproximada pela variação do agregado do Estado de São Paulo, utilizando a série do PIB estadual até junho/2021, calculada pela Fundação Seade. O indicador para o setor de serviços é o valor adicionado pelo setor.

Enquanto que o indicador do setor de serviços cresceu 11%, as despesas pagas aumentaram 27% na comparação entre o início e o fim do período, com o aumento se concentrando em 2021. Em janeiro de 2021 há uma distorção, pois parte de despesas liquidadas importantes (transferências para as organizações sociais da saúde) foram pagas apenas no mês seguinte, de modo que os pagamentos de janeiro ficaram menores do que o habitual.

3.3.1. Composição das despesas

Assim como as receitas arrecadadas, as despesas também têm um comportamento sazonal. No caso das despesas é interessante analisar conjuntamente os empenhos e pagamentos, pois os ciclos são diferentes.

O maior volume dos empenhos é realizado no início do ano, enquanto que as liquidações e pagamentos ocorrem ao longo do exercício, com um pico nas despesas pagas em dezembro de cada ano. O gráfico a seguir mostra esse comportamento nas principais despesas da fonte livre: Serviços de Terceiros, Funcionalismo (Vencimentos e Aposentadorias), Subsídio ao Transporte

Coletivo, Principal da Dívida e “Outras”.

Gráfico 6 – Despesa empenhada e paga (fonte 00, valores nominais)

Em R\$ bilhões



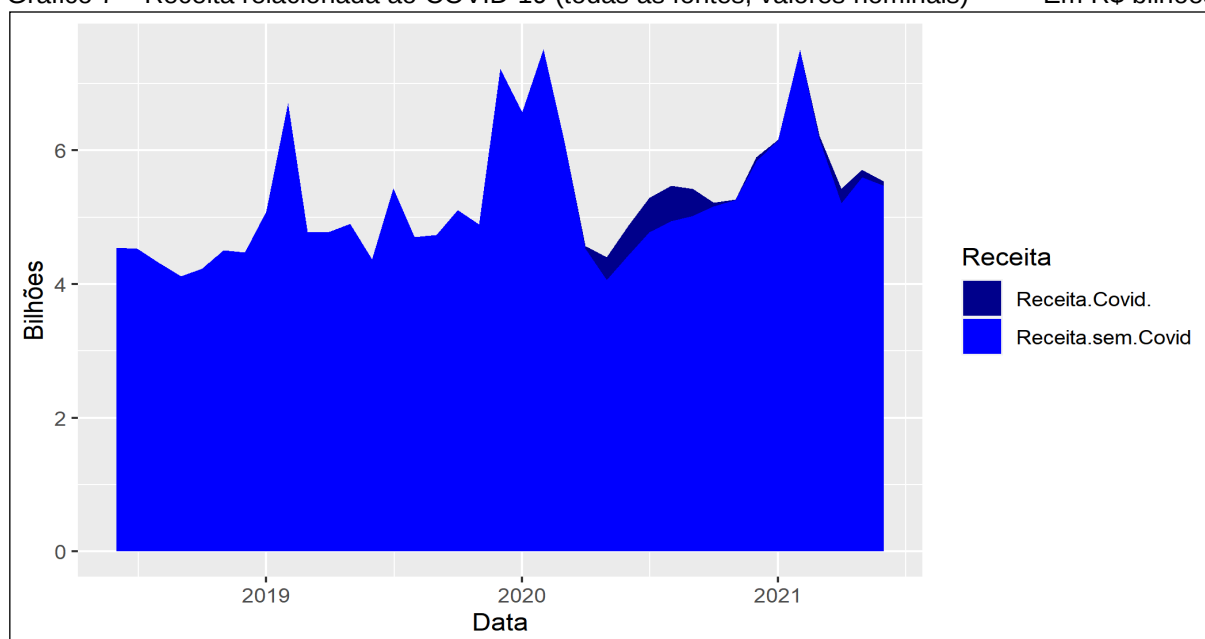
Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (18/08/21 e 19/08/21)

O pico observado nos pagamentos em dezembro se deve principalmente ao comportamento dos gastos com o funcionalismo (vencimentos e aposentadorias) por conta do pagamento do 13º salário. Outro ponto, que será retomado adiante, é o impacto da pandemia na redução da despesa com a dívida (principal da dívida contratual resgatado) ocasionando a diminuição do valor empenhado dessa despesa no primeiro semestre de 2020.

3.4. Receitas Decorrentes da COVID-19

Inicialmente deve-se ressaltar que conforme verificado em trabalhos anteriores (eTCM 011320/2020, peça 5), a análise das receitas e despesas diretamente relacionadas a COVID-19 tem limitações devido à forma de registro adotada pela PMSP no período². Apesar dessa ressalva, para avaliar o montante das receitas relacionadas ao COVID-19 serão consideradas todas as fontes de recursos, de modo a permitir a visualização da proporção dessas receitas no total da arrecadação municipal.

Gráfico 7 – Receita relacionada ao COVID-19 (todas as fontes, valores nominais) Em R\$ bilhões



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco.

A análise do gráfico mostra que o peso das receitas diretamente relacionadas ao COVID-19 no total da arrecadação do Município teve um papel relevante em 2020, mas com menor impacto em 2021. Um aspecto importante de análise é a possibilidade de a pandemia ter alterado a estrutura da arrecadação, ou seja, se as origens dos recursos se mantiveram as mesmas ou se houve alguma mudança estrutural nas finanças municipais.

Considerando agora apenas os recursos livres, nota-se que a participação percentual das

² O ideal teria sido a criação de uma ação específica no orçamento de 2020 do Município de São Paulo e o detalhamento de fontes de recursos desde o início da pandemia. O controle, que foi realizado naquele momento no campo de observações dos empenhos, não se mostrou adequado, em especial, quando apenas uma parte do empenho tinha relação direta com COVID19.

origens de recursos observada no primeiro semestre de 2021 se aproxima da tendência histórica (2018/2019), dado que a distribuição de 2020 apresentou uma variação atípica.

Quadro 1 – Participação percentual no total da receita livre do semestre (%).

Fonte Tesouro	1S 2018	1S 2019	1S 2020	1S 2021
ISS	35,4	36,3	35,0	37,9
IPTU	29,5	29,9	28,8	28,1
ICMS	13,8	12,7	11,3	12,7
IPVA	8,1	7,7	7,0	7,0
IRRF	5,3	5,1	5,4	5,0
ITBI	4,6	5,0	3,9	6,0
Outras	3,4	3,3	8,5	3,4
Total	100	100	100	100

Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (18/08/21 e 19/08/21)

Assim, no primeiro semestre de 2021, verifica-se uma diferença maior do que 1 ponto percentual apenas no aumento da participação do ISS e respectiva redução no IPTU (em relação aos percentuais de 2019), o que indica não ter havido nenhuma mudança estrutural na arrecadação após a pandemia. Cabe ainda ressaltar que o primeiro semestre de 2020, como citado anteriormente, foi afetado pela receita da cessão da folha aumentando a participação das outras receitas naquele ano.

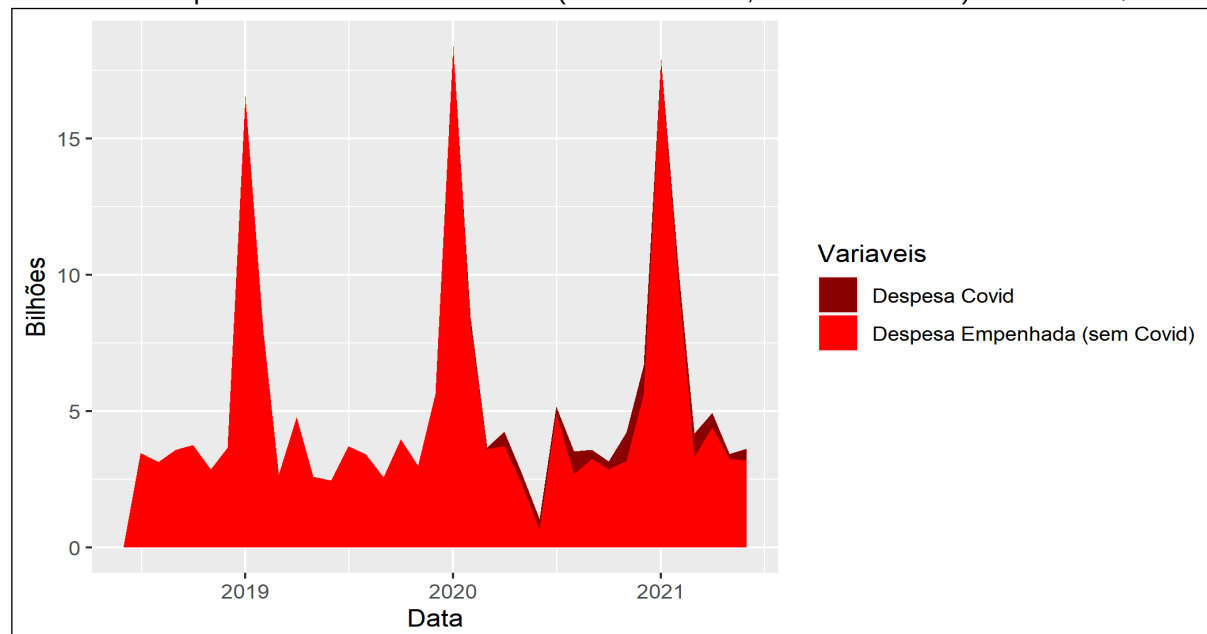
3.5. Despesas Decorrentes da COVID-19

Para avaliar o montante das despesas diretamente relacionadas à pandemia do COVID-19, serão consideradas todas as fontes de recursos. Como a forma de identificação utilizada pela PMSP foi o empenho, com as ressalvas já mencionadas, a análise terá que necessariamente considerar os valores empenhados ao invés das despesas pagas.

O gráfico a seguir apresenta as despesas cujos empenhos foram sinalizados como Covid19p (parcial) ou Covid19i (integral), em relação ao total dos empenhos.

Gráfico 8 – Despesa relacionada a COVID-19 (todas as fontes, valores nominais)

Em R\$ bilhões



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco.

As despesas diretamente identificadas com a COVID-19 não representam grande proporção no total das despesas do município. O quadro a seguir apresenta a distribuição do total gasto no combate à pandemia, até junho de 2021, entre os elementos de despesa mais utilizados pela PMSP.

Quadro 2 – Elementos da despesa empenhada com COVID-19 até junho de 2021

Em R\$ milhões

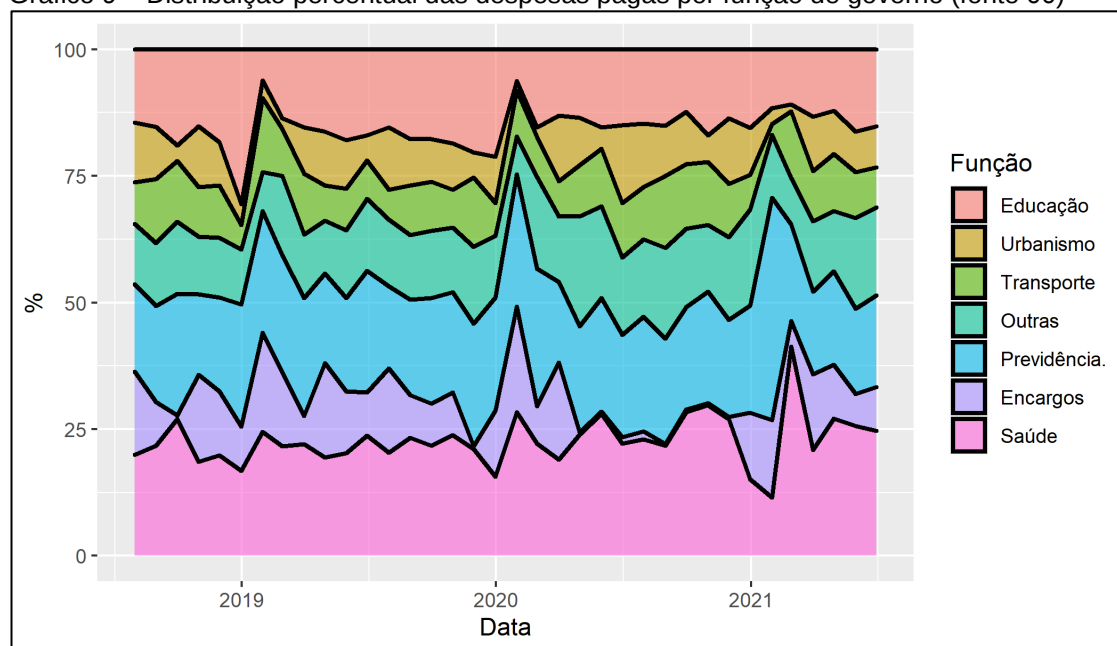
Subelemento	Valor	% Vert.
Serviços de Assistência à Saúde	2.741	34,2
Auxílios a Pessoas Físicas	1.224	15,3
Serviços de Terceiros	679	8,5
Contribuições a Empresas	660	8,2
Equipamentos de Processamento de Dados	476	5,9
Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar	475	5,9
Material Hospitalar	313	3,9
Mercadorias para Doação	242	3,0
Serviços de Assistência Social	222	2,8
Serviços Médico-Hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais	190	2,4
Outras	796	9,9
Total	8.019	100

Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco.

Além da concentração em despesas e serviços de saúde e assistenciais, cabe destacar as “contribuições às empresas”, as quais fazem parte da remuneração relacionada ao transporte coletivo³.

Apesar das despesas diretamente identificadas com a pandemia não terem impactado de forma severa o orçamento total do Município, é necessário avaliar possíveis alterações estruturais na composição dos pagamentos da PMSP na fonte “tesouro municipal”. Trabalhos anteriores⁴ identificaram que o aumento nas despesas com saúde e transporte (subsídio ao transporte coletivo) foram compensadas por reduções temporárias de outras despesas, tais como as relacionadas à dívida municipal e ao funcionamento de equipamentos públicos (exemplo: rede de parcerias na área de educação).

Gráfico 9 – Distribuição percentual das despesas pagas por função de governo (fonte 00)



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (01.08.21, 18.08.21 e 19.08.21)

³ Conforme a Nota Técnica nº 6 do TCMSp sobre a pandemia: “[...] com a diminuição de passageiros provocada pela pandemia e a consequente queda na arrecadação tarifária, as regras de transição previstas nos novos contratos e a subvenção econômica estabelecida pela PMSP para os transportes devido à redução da frota de ônibus em circulação permitiram ajustes automáticos dos valores de remuneração em mais de 100%, chegando em alguns casos acima de 500% em relação à tarifa técnica inicial contratada, pressionando o aporte de recursos via compensações tarifárias a partir de abril”.

⁴ eTCM 011320/2020, eTCM 001290/2021 e Notas Técnicas TCMSp sobre a pandemia.

Além do comportamento cíclico de algumas despesas, nota-se, em 2020, o corte das despesas com encargos da dívida (suspensão do pagamento dos juros e amortização do refinanciamento com a União e precatórios), que pode ser observada pela área relativa a “Encargos” no gráfico.

Outro ponto de destaque é a variação dos pagamentos na função saúde em janeiro/21. Contudo, trata-se apenas de uma alteração em decorrência das transferências para as organizações sociais. O valor liquidado dessas transferências em janeiro/21 (R\$ 400 milhões) foi pago apenas em fevereiro/21, de modo que a participação percentual da função saúde nas despesas pagas ficou menor em janeiro e maior em fevereiro.

A tabela a seguir mostra a participação percentual das despesas de cada função de governo considerando o valor total aplicado no primeiro semestre de cada ano para a fonte livre.

Quadro 3 – Percentual das funções no total da despesa paga em cada semestre (%).

Função	1S 2018	1S 2019	1S 2020	1S 2021
Saúde	21,6	21,7	23,6	26,5
Previdência	21,6	21,4	21,6	19,3
Educação	14,9	14,8	13,3	13,5
Transporte	11,5	9,5	9,4	9,7
Encargos	10,9	13,2	8	9,6
Urbanismo	7	7	8,2	7,2
Outras	12,6	12,4	15,8	14,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (18/08/21 e 19/08/21)

A mudança mais relevante, ao longo de todo o período, é o acréscimo da participação percentual da função saúde, em torno de 5 pontos percentuais em 2021, em relação ao histórico de 2018/2019.

As aplicações diretas em saúde realizadas pela PMSP se mantiveram próximas, em valores nominais, entre o primeiro semestre de 2018 e o primeiro semestre de 2021. Desse modo, todo o crescimento do gasto nesse período ocorreu nas transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (organizações sociais).

3.6. Gestão Financeira

Além das disponibilidades livres, existem as disponibilidades vinculadas. Os recursos com destinação livre, conforme já explicado, representam valores arrecadados cuja destinação não está vinculada a nenhuma finalidade específica, enquanto que os recursos com destinação vinculada representam valores que obrigatoriamente devem atender a finalidades específicas determinadas pela legislação. O quadro abaixo apresenta as variações da disponibilidade global (total de caixa e equivalentes de caixa) considerando a PMSP e as demais entidades do Município.

Quadro 4 – Evolução da Disponibilidade de Caixa do Município.

Em R\$ milhões

Entidade	31.12.20	30.06.21	Δ	Δ (%)
Total PMSP	17.345	21.439	4.093	23,6
Recursos em Caixa Livres	9.168	12.188	3.020	32,9
Recursos em Caixa Vinculados	8.177	9.250	1.073	13,1
Total Demais Entidades (incluindo Poder Legislativo)	802	407	(395)	(49,2)
Caixa e Equivalentes de Caixa	18.147	21.846	3.699	20,4

Fonte: Balancete Analítico SOF.

Devido ao caráter sazonal das receitas e despesas pagas pela PMSP, explicado nos tópicos anteriores, o caixa do Município tende a ser maior em junho, pois o pico da arrecadação ocorre no primeiro trimestre e o da despesa será apenas em dezembro.

3.6.1. Recursos em Caixa X Obrigações de Curto Prazo

A tabela a seguir apresenta o confronto entre as disponibilidades de recursos da PMSP e suas obrigações de curto prazo.

Quadro 5 – Recursos em Caixa X Obrigações Curto Prazo Em R\$ milhões

PMSP	30.06.21
Recursos em Caixa Livres	12.188
(-) Liquidações até jun/21 (a pagar)	(460)
(-) Restos a Pagar de outros exercícios	(1.199)
(-) Demais Obrigações a curto prazo	(2.253)
Recursos Excedentes Livres	8.277
Recursos em Caixa Vinculados	9.250
(-) Liquidações até jun/21 (a pagar)	(119)
(-) Restos a Pagar de outros exercícios	(99)
Recursos Excedentes Vinculados	9.032
Total Recursos Excedentes	17.309

Fonte: Recursos em Caixa obtidos no Balancete Analítico SOF; Liquidações a pagar obtidas do Ábaco (18.08.21); Restos a pagar obtidos do Relatório SOR060R do SOF (Acompanhamento da Execução Orçamentária - Restos a Pagar) Demais Obrigações a curto prazo compreende todo o saldo do subgrupo 2.1.8.0.0.00.00 – Demais Obrigações a Curto Prazo, exceto o valor registrado na conta 2.1.8.8.1.03.00 – Depósitos Judiciais no montante de R\$ 3.558.688.715,97.

O quadro indica um montante expressivo de recursos excedentes em caixa (aproximadamente R\$ 17,3 bilhões), que representam valores acima das necessidades de curto prazo contabilizadas até junho de 2021. Contudo, mais importante, que a constatação do valor absoluto de recursos excedentes, é a análise da tendência de comportamento das receitas arrecadadas e despesas pagas, o que será realizado nos próximos subitens.

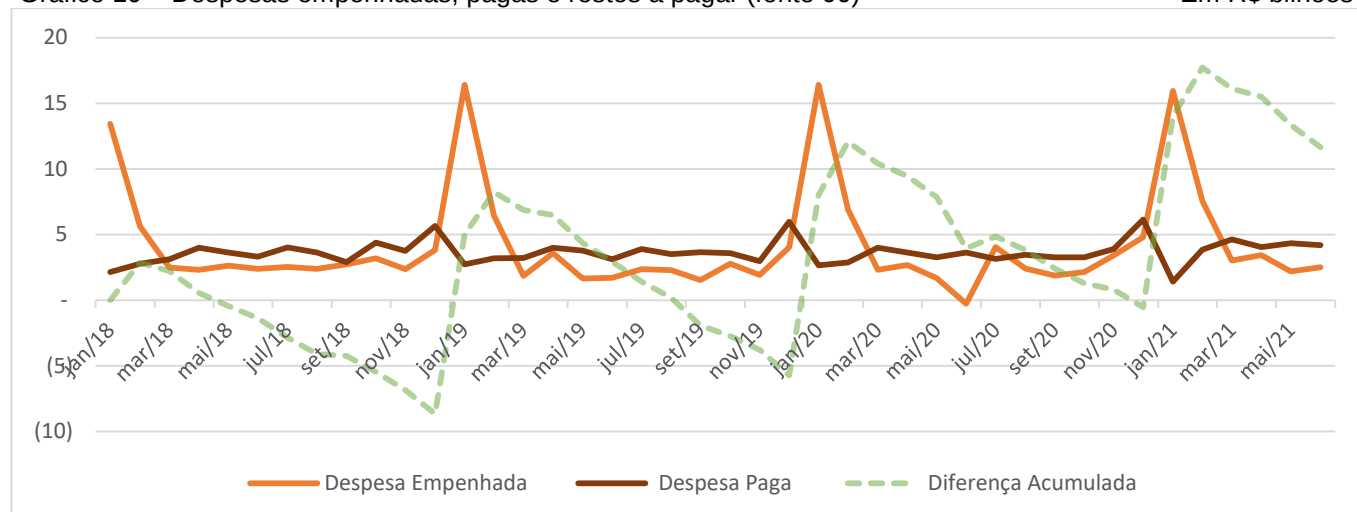
3.6.2. Aspectos da despesa (pontos de risco)

Para abordar a sustentabilidade das finanças municipais, iniciamos observando o comportamento dos restos a pagar (despesas empenhadas, mas não pagas no exercício) durante o período analisado.

Caso a PMSP passe a acumular cada vez mais dívidas com fornecedores, a sustentabilidade financeira de curto prazo do Município pode ser afetada. O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas empenhadas, pagas e a diferença acumulada entre ambas, a partir de janeiro/2018.

Gráfico 10 – Despesas empenhadas, pagas e restos a pagar (fonte 00)

Em R\$ bilhões



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (01.08.21, 18.08.21 e 19.08.21). Janeiro/2018 início da série.

O próprio Relatório Técnico do Balanço Geral de 2020, que faz parte da prestação de contas da PMSP, já tinha identificado a tendência mostrada no gráfico de aumento nos restos a pagar, cujas inscrições subiram consistentemente de R\$ 1,7 bilhão em 2016 para R\$ 5,8 bilhões em 2020.

Outro ponto, relacionado à qualidade da gestão financeira da PMSP, reside na verificação de possíveis passivos ocultos (passivos desprovidos de execução orçamentária). O RAF de 2020 (subitem **3.4.4.1**) identificou melhoras na contabilização das obrigações por competência com fornecedores.

No entanto, os controles no SOF não garantem que todos os valores sem previsão orçamentária já estejam contabilizados, pois o lançamento é responsabilidade de cada unidade orçamentária. No RAF de 2020 (subitem **5.3.15**) constava a existência de passivos desprovidos de autorização orçamentária em torno de R\$ 600 milhões.

Em ambos os casos, tanto o aumento constante das inscrições de restos a pagar, quanto à existência de passivos desprovidos de autorização orçamentária, constituem pontos de riscos para a avaliação das obrigações de curto prazo do Município, pois podem ocasionar aumentos nos desembolsos futuros.

3.6.3. Análise de tendência

Para analisar as receitas arrecadadas e despesas pagas foi utilizada uma ferramenta estatística que, a partir dos dados observados, ajusta uma curva de tendência.

A curva de tendência permite analisar o impacto da pandemia sobre as finanças municipais e proporciona uma avaliação de cunho gráfico sobre o comportamento futuro da capacidade financeira da PMSP.

O método de ajustar a curva selecionado é bastante comum no campo de ciência de dados, conhecido como *Loess* (*locally estimated scatterplot smoothing*). Nesse caso, a série histórica de dados serve como insumo para definição de subconjuntos com os pontos da curva que são estimados por regressões lineares⁵.

O gráfico a seguir apresenta a análise de tendência para o período em questão, com a ressalva de que o método utilizado não permite a extrapolação dos dados com o objetivo de estimar valores específicos no futuro.

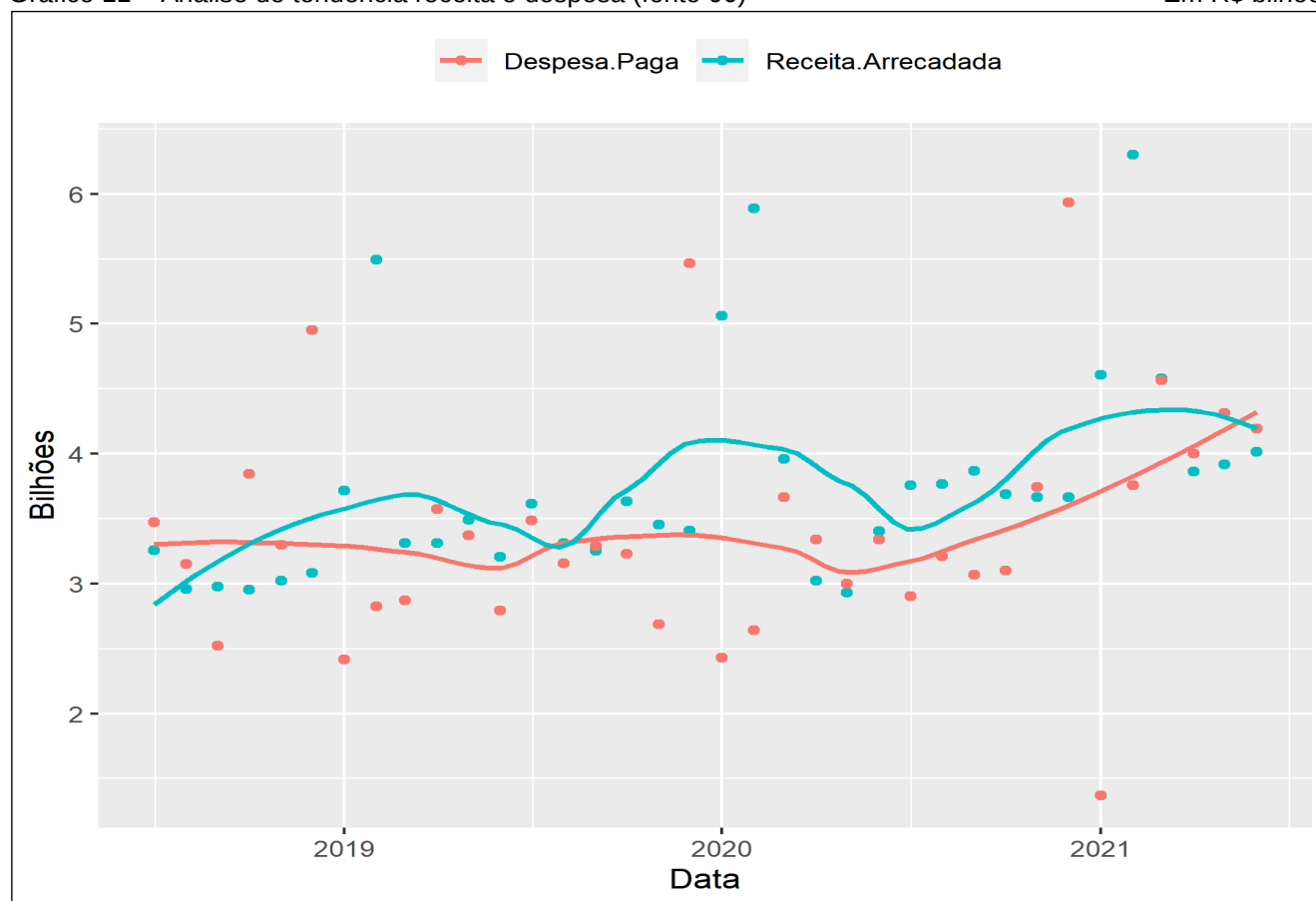
⁵“Smoothers (like loess) are useful tools because they quickly capture trends in a dataset without making any structural assumptions about the data. Essentially, they are an automated or computerized way to sketch a curve on to some data. However, smoothers rarely tell you anything about the mechanism of the relationship and so may be limited in that sense”. (PENG, Roger., MATSUI, Elizabeth. **Using Models to Explore Your Data, The Art of Data Science**, 2022, p. 72).

“Loess Regression is the most common method used to smoothen a volatile time series. It is a non-parametric method where least squares regression is performed in localized subsets, which makes it a suitable candidate for smoothing any numerical vector”. (PRABHAKARAN, Selva. **R-statistics.co**, disponível em: <http://r-statistics.co/Loess-Regression-With-R.html>).

A documentação técnica sobre “Smoothed conditional means” na linguagem de programação R está disponível em: https://ggplot2.tidyverse.org/reference/geom_smooth.html

Gráfico 11 – Análise de tendência receita e despesa (fonte 00)

Em R\$ bilhões



Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (01.08.21, 18.08.21 e 19.08.21)

Cada ponto no gráfico representa os valores mensais e as curvas capturam a tendência estatística de evolução mensal das receitas e despesas.

Cabe destacar que todo método estatístico detém um grau de incerteza. A despeito dessa ressalva, o gráfico mostra que do lado das receitas a pandemia não impactou severamente a tendência histórica. Ou seja, considerando a sazonalidade explicada nos tópicos anteriores, a arrecadação continua apresentando uma trajetória de crescimento relativamente estável. Por outro lado, as despesas indicam uma nova dinâmica de crescimento mais acelerado após a pandemia.

A comparação do primeiro de semestre de 2020 com o de 2021 corrobora a análise de tendência. A despesa paga pela fonte “tesouro municipal”, em termos nominais, aumentou 20,6% enquanto que a receita arrecadada subiu apenas 12,5%.

Quadro 6 – Valores nominais do primeiro de semestre 2020/2021.

Em R\$ milhões

Descrição	1S 2020	1S 2021	Δ %
Receita Arrecadada	24.260	27.290	12,5
ISS	8.503	10.342	21,6
IPTU	6.992	7.659	9,5
ICMS	2.738	3.459	26,3
IPVA	1.705	1.914	12,2
IRRF	1.308	1.351	3,3
ITBI	949	1.647	73,6
Outras	2.065	919	-55,5
Despesa Paga	18.412	22.196	20,6
Serviços terceiros	6.577	9.059	37,7
Funcionalismo	5.329	5.551	4,2
Subsídio ônibus	1.468	1.927	31,3
Dívida principal	636	983	54,7
Outras	4.402	4.676	6,2

Fonte: Dados extraídos do SOF pelo sistema Ábaco (18/08/21 e 19/08/21)

Portanto, com base na análise de tendência, a dinâmica das receitas arrecadadas e despesas pagas, considerando os dados do primeiro semestre de 2021, apresenta uma evolução negativa para as finanças do Município no médio prazo.

3.7. Responsáveis pela Área Auditada

Responsável	Cargo
Guilherme Bueno de Camargo	Secretário Municipal da Fazenda

4. CONCLUSÃO

Com base nas análises efetuadas, constatou-se uma situação financeira confortável para a PMSP com recursos de livre destinação em torno de R\$ 8,2 bilhões acima das obrigações de curto prazo contabilizadas até junho de 2021.

Contudo, uma avaliação mais completa das finanças municipais, com destaque para a análise estatística da tendência de comportamento das receitas arrecadadas e despesas pagas, identificou uma dinâmica negativa para o comportamento das despesas municipais que poderia afetar o Município no médio prazo.

Em 10.09.21

FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM
Agente de Fiscalização

De acordo em 10.09.21

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 1

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I

RP.: JM