

NOTA TÉCNICA TCMSP Nº 05/2020 – EVOLUÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM TEMPOS DE PANDEMIA

1. APRESENTAÇÃO

Considerando a necessidade de se promover o acompanhamento da evolução das receitas e despesas públicas por força das ações promovidas pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) no combate à Covid-19 e de demais consequências diretas e indiretas da pandemia, o Tribunal, por meio de Nota Técnica (NT), divulga o resultado dos estudos realizados pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias¹, instituído com o objetivo de subsidiar as análises e debates no âmbito da Câmara de Integração Institucional estabelecida pelo Decreto Municipal nº 59.313/2020.

As notas técnicas tiveram como finalidade original estimar a situação de liquidez do Tesouro Municipal ao final do exercício de 2020, à luz da queda na arrecadação e do aumento esperado de despesas, notadamente com a Saúde e Transporte.

Nesse sentido, a partir de abril as finanças municipais foram submetidas a um teste de “stress” para verificar se o Município de São Paulo encerrará o exercício com disponibilidades suficientes para honrar suas obrigações de curto prazo, evitando a utilização de formas de financiamento não convencionais, como o atraso do pagamento a fornecedores e folha de salários.

Todavia, constata-se que a estimativa de caixa ao final de 2020 partiu de uma insuficiência de R\$ 2,8 bilhões na projeção de abril (NT nº 01) para R\$ 6,2 bilhões de sobra de caixa estimada em julho (NT nº 04).

Formou-se, portanto, um cenário oposto ao original: não mais se trata de evitar a utilização de formas de financiamento não convencionais, mas sim de promover utilização dos recursos livres porventura excedentes, impulsionados pelos recursos extraordinários do Governo Federal e pela suspensão do pagamento do Refinanciamento com a União.

Em que pese a retomada gradual da economia, ainda são desconhecidos os novos níveis da atividade econômica no período após o surto inicial da pandemia, com todas as adaptações, restrições e limitações da retomada, em especial, a manutenção de distanciamento obrigatório

¹ Art. 2º da Portaria nº 185/2020 (DOC de 09.05.20).

nas escolas, trabalho, lojas, ruas, restaurantes, transportes, etc.

Por sua vez também terão que ser dimensionadas as novas necessidades, tais como demandas de saúde represadas durante a pandemia, ensino à distância, aumento da pobreza etc.

Todas essas variáveis devem refletir a maneira como a municipalidade irá empregar estes recursos excedentes.

Neste contexto, a presente Nota Técnica pretende verificar se houve novo aumento das disponibilidades estimadas, com a provável geração de relevante excedente de liquidez, bem como aprofundar o detalhamento de como a Prefeitura empregou seus recursos livres até o mês de agosto.

Como as projeções precisam ser sistematicamente revistas, a presente Nota Técnica utiliza como referência a realização de receitas e despesas até agosto de 2020, atualizando as projeções referentes aos meses de abril, maio, junho e julho².

2. PREMISSAS ADOTADAS

A análise realizada foi centrada nas receitas, despesas e disponibilidades financeiras da fonte 00 – Tesouro Municipal, recursos de livre aplicação que são utilizados para a quase totalidade dos gastos da PMSP, principalmente os de caráter corrente e contínuo. Parte-se do princípio de que as despesas custeadas com recursos vinculados somente serão efetivadas se houver o correspondente ingresso ou disponibilidade de caixa do recurso.

A arrecadação estimada para os próximos meses tomou por base os resultados verificados nos meses de junho a agosto.

As despesas foram estimadas de forma conservadora, considerando, principalmente, a execução do orçamento até agosto/20.

² Nota Técnica TCMSP Nº 01/2020 – NT nº 01 (abril), Nota Técnica TCMSP Nº 02/2020 – NT nº 02 (maio), Nota Técnica TCMSP Nº 03/2020 – NT nº 03 (junho) e Nota Técnica TCMSP Nº 04/2020 – NT nº 04 (julho).

3. LIMITAÇÕES DA ANÁLISE

As despesas diretamente relacionadas à pandemia não estão sendo identificadas em dotações orçamentárias específicas, encontrando-se difusas na execução orçamentária dos demais gastos de competência do Município³.

Note-se que a previsão da Lei Complementar nº 173/20, relativa à suspensão do pagamento do contrato de Refinanciamento com a União, também implica em transparência de gastos, na medida em que os valores não pagos deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia⁴.

A ausência desses registros dificulta o acompanhamento das despesas diretamente relacionadas ao combate à Covid-19⁵, incluindo investimentos realizados com esta finalidade.

Em 20.07.20 a Secretaria do Tesouro Nacional – STN publicou a Portaria nº 394/20, que estabeleceu rol mínimo de fontes de recursos a ser observado na Federação para identificação dos recursos de natureza federal vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados para enfrentamento da Covid-19. Consequentemente as fontes deverão possibilitar o rastreamento das despesas custeadas com recursos desta natureza, visando viabilizar seu monitoramento, avaliação, fiscalização e controle.

Em setembro de 2020 a Prefeitura criou novas fontes de recursos para identificar os recebimentos referentes à Covid-19⁶. A Secretaria da Fazenda informou que os ingressos de agosto serão reclassificados para as novas fontes, porém os recursos recebidos de março a julho (no auge da pandemia) não terão suas fontes alteradas. Além disso, as fontes criadas não serão capazes de evidenciar a aplicação dos recursos provenientes da suspensão do pagamento do contrato de Refinanciamento com a União.

³ O Portal da Transparência da Prefeitura contempla, em seção específica, apenas os contratos emergenciais firmados para enfrentamento da pandemia, não possibilitando a visualização de outras despesas porventura viabilizadas por contratos vigentes antes do reconhecimento da calamidade, tampouco da execução das fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento) dos novos contratos.

⁴ Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e o parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

§ 1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o caput, os valores não pagos: [...] II - deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. (grifo nosso)

⁵ Está em análise no TCMSP o expediente nº 8653/2020 que trata de Representação do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre a falta de transparência das despesas relacionadas à Covid-19 no âmbito do Município de São Paulo.

⁶ Fonte 21: Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
Fonte 22: Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
Fonte 23: Transf. Fed.: Convênios/Contratos COVID vinculados à Saúde
Fonte 24: Transferências Federais - LC 173/2020, Art 5º, I

4. SITUAÇÃO FINANCEIRA PROJETADA PARA O EXERCÍCIO DE 2020

4.1. Receitas

Nos quadros a seguir foram feitas duas comparações:

- da arrecadação do mês de julho de 2020 comparada a julho de 2019;
- da arrecadação do mês de agosto de 2020 comparada a agosto de 2019;

Quadro 1 - Comparativo receitas arrecadadas Julho

Arrecadado (Em R\$ milhões)	jul/19	jul/20	Var. %
ISS (menos Simples)	1.287	1.262	-2
ISS Simples	151	197	30
IPTU	872	854	-2
IRRF	196	213	9
ITBI	186	223	20
TAXAS	130	132	2
ICMS	610	404	-34
IPVA	71	82	15
FPM	29	29	-
Outras	83	60	-28
Receita Fonte 00	3.615	3.456	-4
Transferência Covid LC 173	-	299	-
Receita Fonte 00 (Total)	3.615	3.755	4

Fonte: SOF

Quadro 2 - Comparativo receitas arrecadadas Agosto

Arrecadado (Em R\$ milhões)	ago/19	ago/20	Var. %
ISS (menos Simples)	1.276	1.313	3
ISS Simples	153	194	27
IPTU	847	858	1
IRRF	196	207	6
ITBI	204	229	12
TAXAS	30	26	-13
ICMS	437	485	11
IPVA	65	75	15
FPM	19	17	-11
Outras	87	63	-28
Receita Fonte 00	3.314	3.467	5
Transferência Covid LC 173	-	299	-
Receita Fonte 00 (Total)	3.314	3.766	14

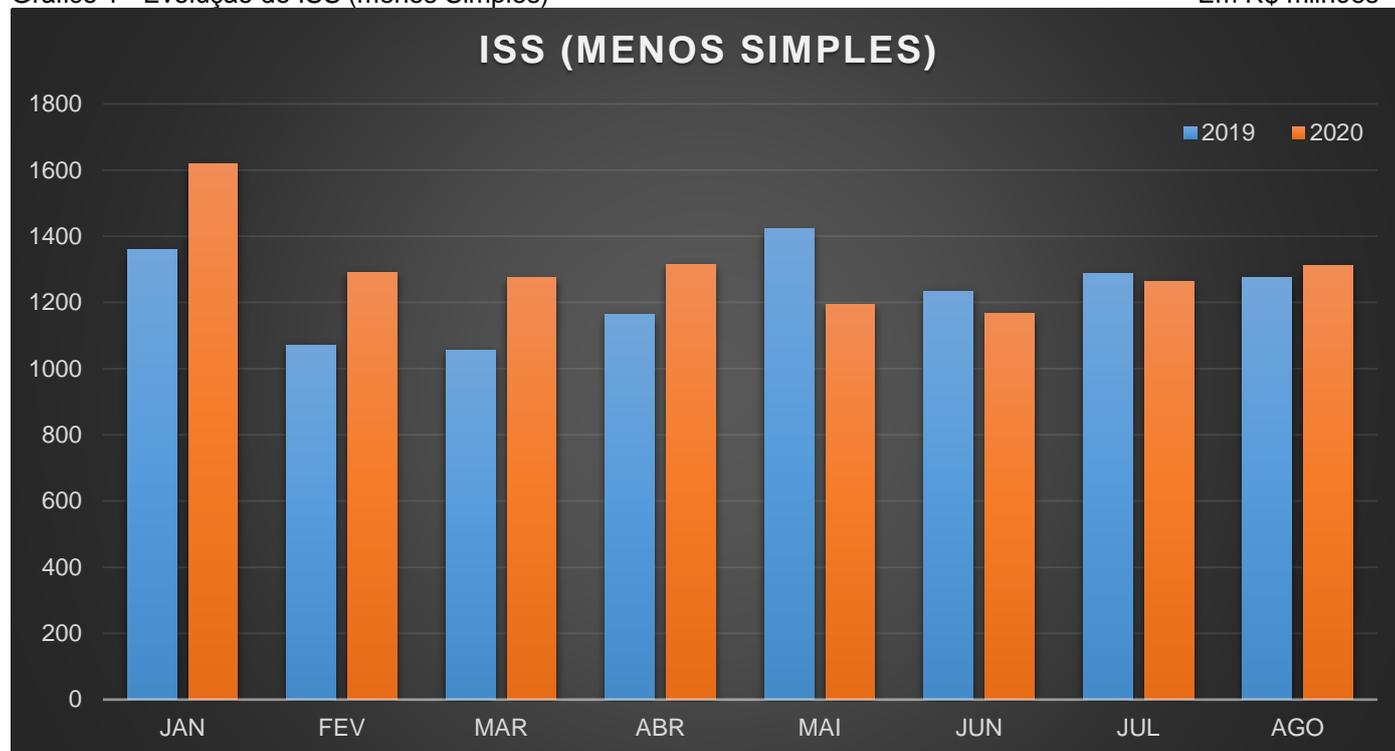
Destacam-se no comparativo dos quadros:

a) ISS (menos Simples)

A arrecadação do ISS (menos Simples) em agosto subiu 3%, consolidando a evolução verificada a partir de junho.

Gráfico 1 - Evolução do ISS (menos Simples)

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

b) ISS Simples

Os recolhimentos do ISS Simples foram retomados a partir de julho, acrescidos dos valores vencidos em abril, nos termos da prorrogação de prazos autorizada pela Receita Federal para pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional⁷.

⁷O COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, [...], resolve:

Art. 1º Em função dos impactos da pandemia da Covid-19, as datas de vencimento dos tributos apurados no âmbito do Simples Nacional ficam prorrogadas da seguinte forma:[...]

II - quanto aos tributos de que tratam os incisos VII e VIII do caput do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 2006:

a) o Período de Apuração março de 2020, com vencimento original em 20 de abril de 2020, vencerá em 20 de julho de 2020;

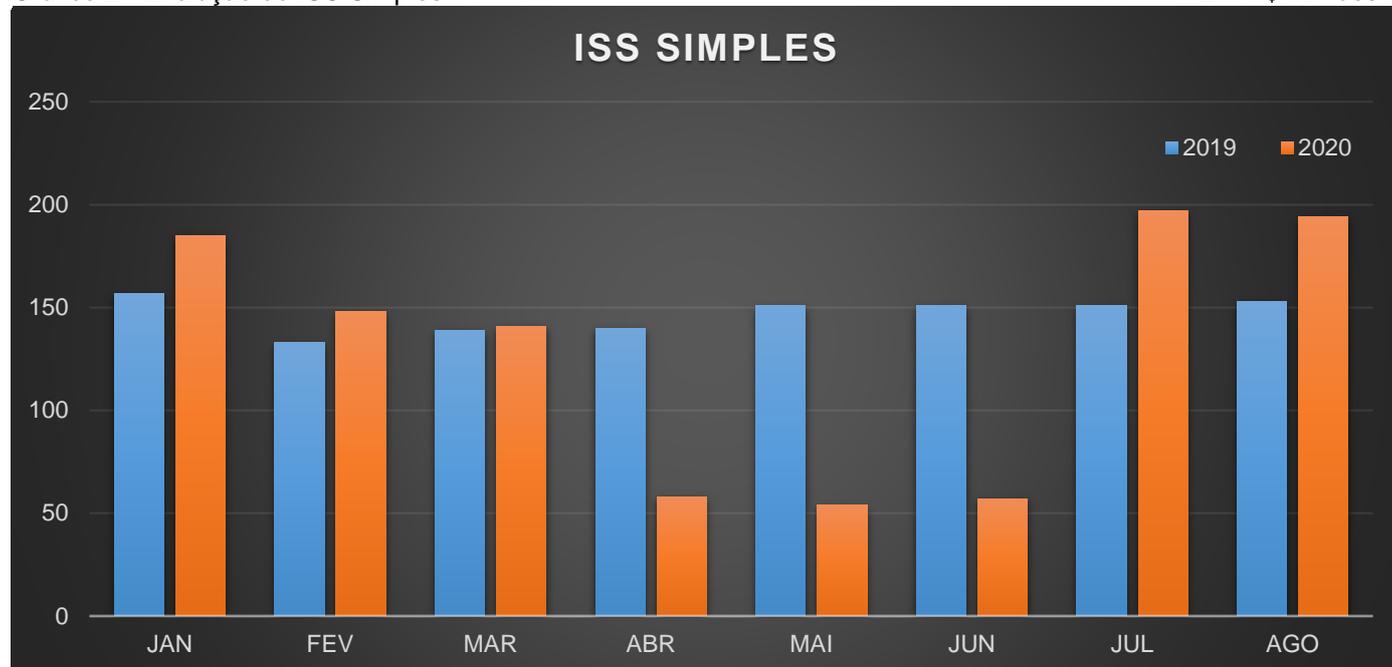
b) o Período de Apuração abril de 2020, com vencimento original em 20 de maio de 2020, vencerá em 20 de agosto de 2020; e

c) o Período de Apuração maio de 2020, com vencimento original em 22 de junho de 2020, vencerá em 21 de setembro de 2020.

Parágrafo único. As prorrogações de prazo a que se referem os incisos I e II do caput não implicam direito à restituição ou compensação de quantias eventualmente já recolhidas. (DOU 03.04.20)

Gráfico 2 - Evolução do ISS Simples

Em R\$ milhões



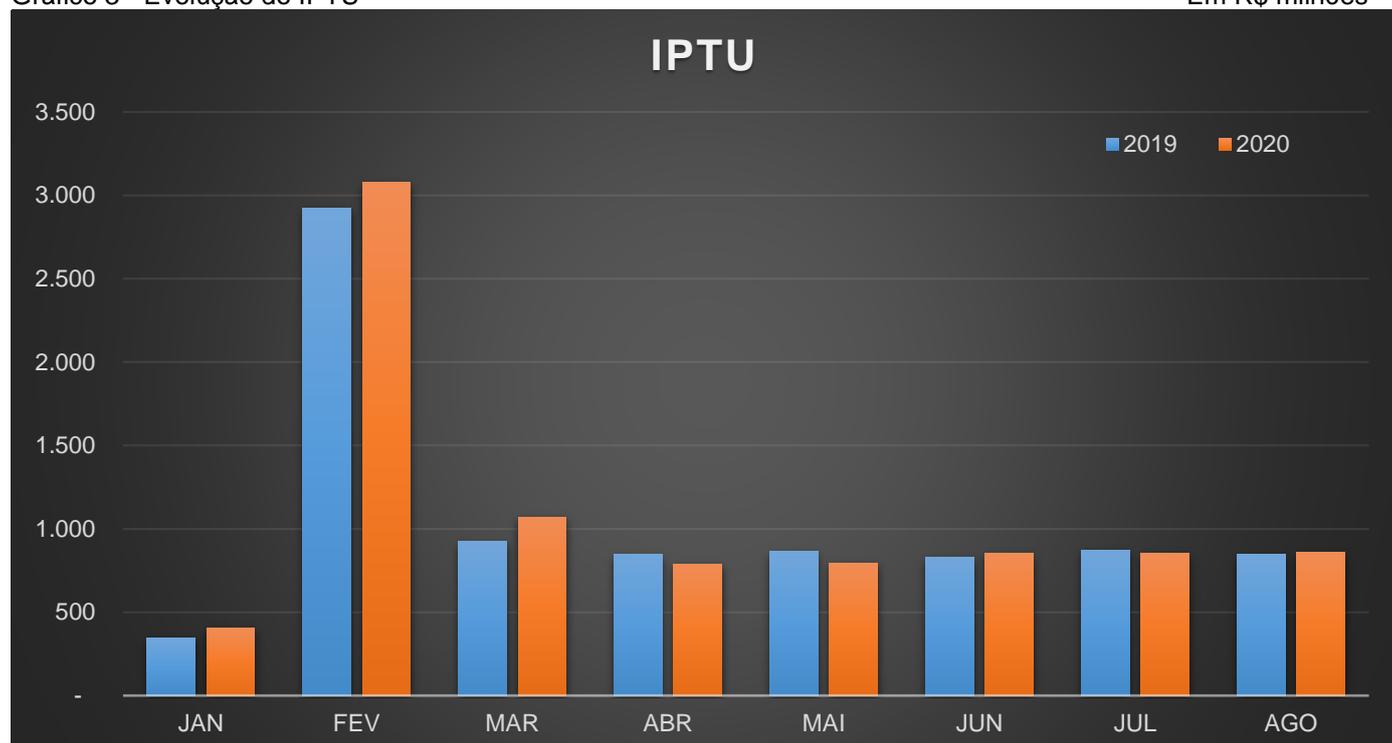
Fonte: SOF

c) IPTU

A maior parte da arrecadação do IPTU foi realizada em fevereiro. O mês de agosto manteve, na prática, a situação verificada em junho e julho.

Gráfico 3 - Evolução do IPTU

Em R\$ milhões



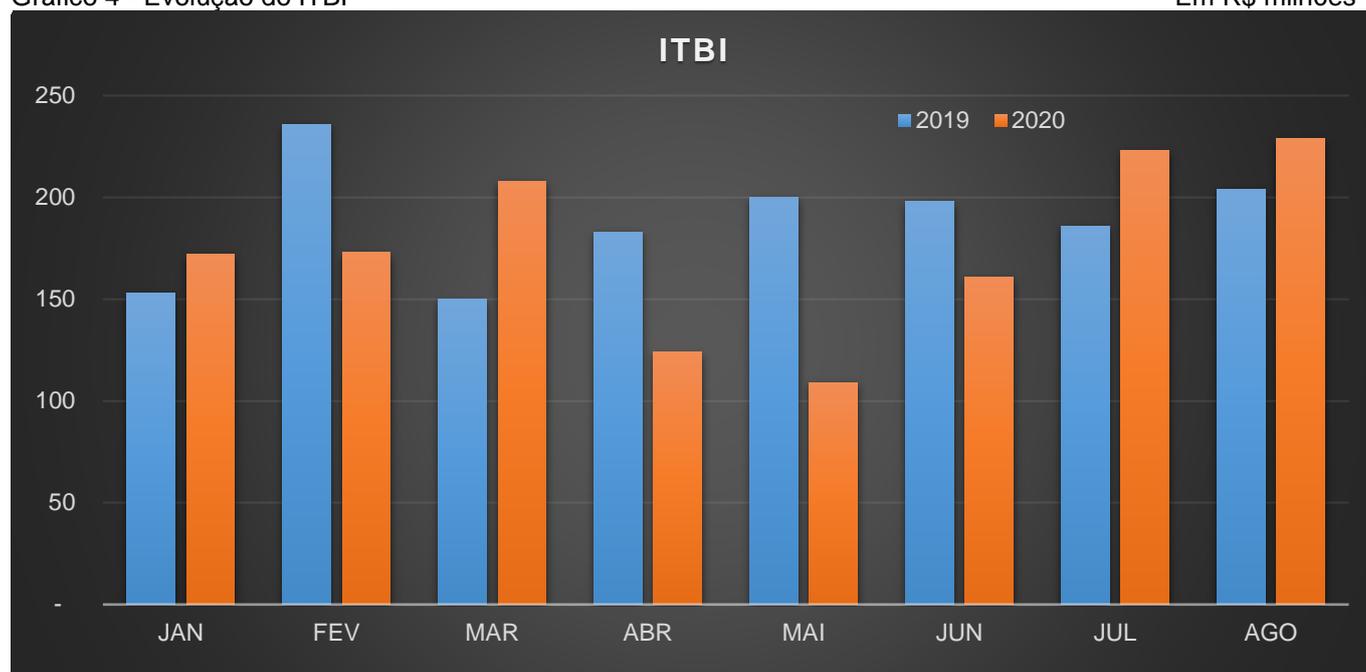
Fonte: SOF

d) ITBI

Após a forte linha crescente no recolhimento do ITBI entre maio e julho, o ritmo de crescimento diminuiu, porém ainda é positivo.

Gráfico 4 - Evolução do ITBI

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

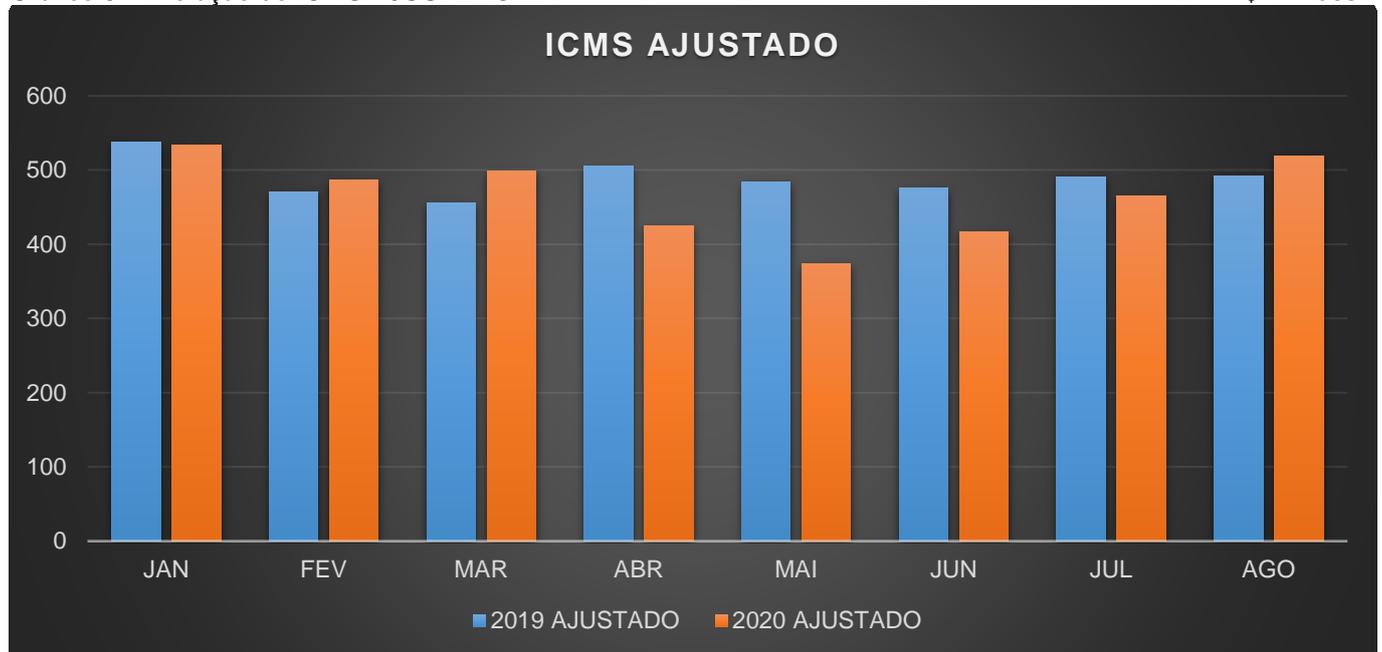
e) ICMS

Quanto ao repasse do ICMS, faz-se necessária uma análise mais aprofundada. Isso porque parte da arrecadação que ingressa no Governo do Estado de São Paulo em determinado mês é repassada ao Município somente no mês seguinte.

Ajustados os valores ao período de efetivo recolhimento no âmbito do Governo do Estado, verifica-se uma linha crescente da arrecadação do ICMS entre maio e agosto, mês em que a receita arrecadada em 2020 voltou a superar a de 2019:

Gráfico 5 - Evolução do ICMS AJUSTADO

Em R\$ milhões



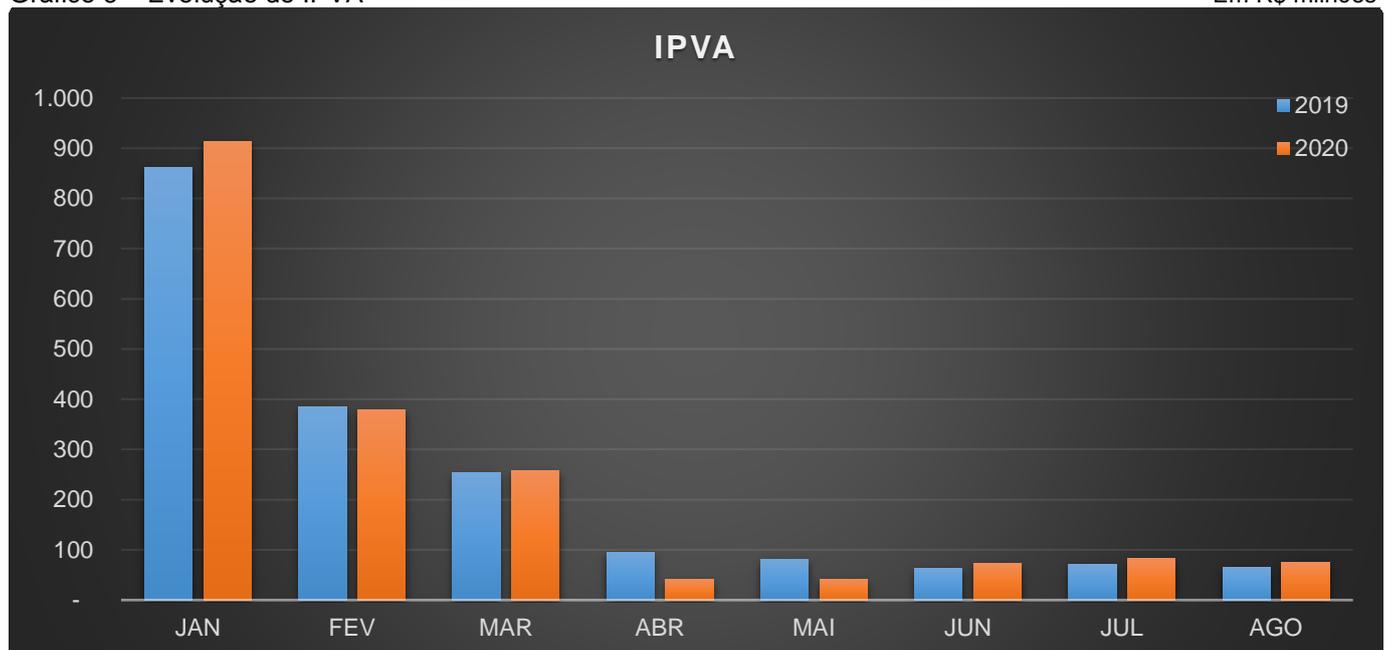
Fonte: SOF e *site* da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo⁸

f) IPVA

A maior parte da arrecadação do IPVA foi realizada até março. De todo modo, a partir de junho verifica-se um retorno aos níveis normais.

Gráfico 6 – Evolução do IPVA

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

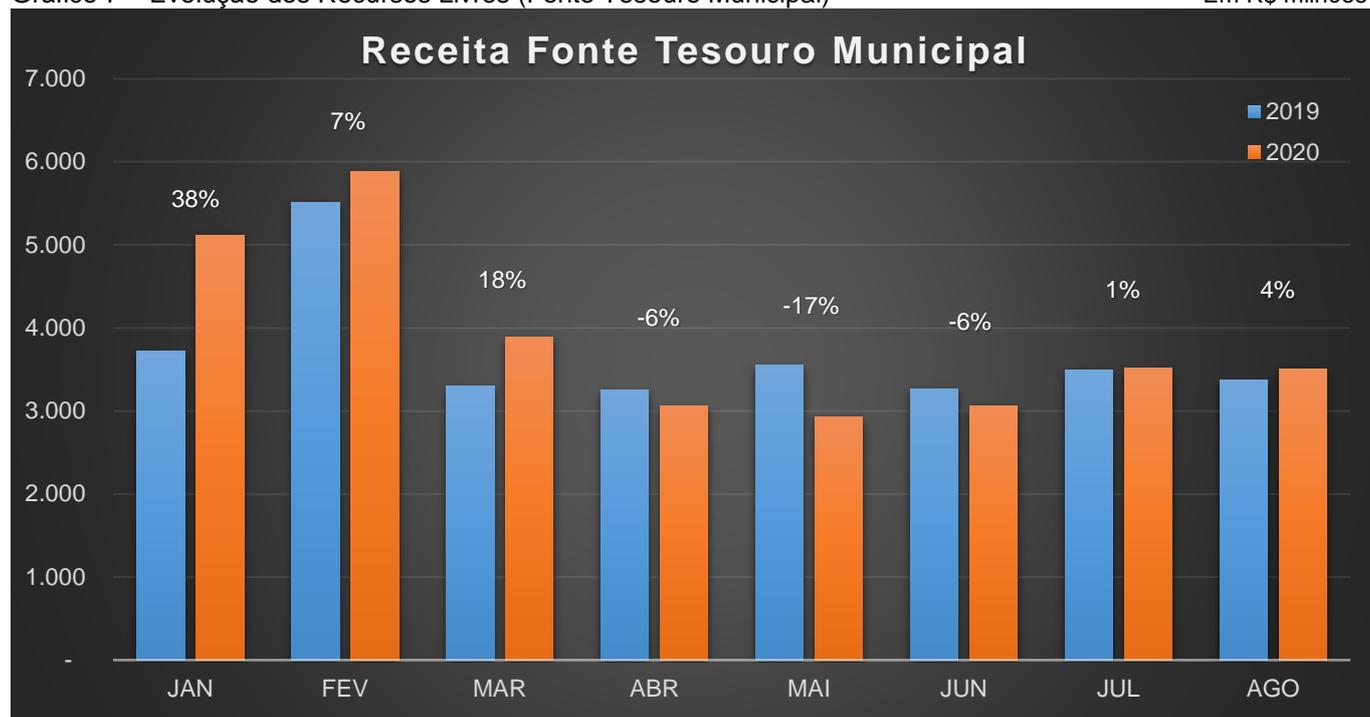
⁸ <https://www.fazenda.sp.gov.br/RepasseConsulta/Consulta/repasse.aspx>

g) Recursos Livres

No geral, verifica-se a linha crescente da arrecadação dos recursos livres a partir da reabertura dos setores paralisados, iniciada em junho:

Gráfico 7 – Evolução dos Recursos Livres (Fonte Tesouro Municipal)

Em R\$ milhões



Fonte: SOF e site da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo

Observação 1: Não incluídas as transferências mensais do Governo Federal de R\$ 299 milhões decorrentes da LC nº 173/20 (Covid-19) realizadas nos meses de junho a agosto

Observação 2: Ajustados os valores do ICMS ao período de efetivo recolhimento no âmbito do Governo do Estado de São Paulo

Na totalização de janeiro a agosto as receitas livres ainda estão 4,8%⁹ maiores que em igual período de 2019 (Quadro 3):

Quadro 3 – Comparativo receitas arrecadadas na fonte 00 Jan a agosto 2019 X 2020 Em R\$ milhões

	Jan a ago/2019	Jan a ago/2020	Var %	Diferença
Impostos, Taxas e Contribuições	22.887	23.640	3,3	753
ISS (Menos Simples)	9.869	10.434	5,7	565
ISS Simples	1.175	1.034	-12,0	(141)
IPTU	8.454	8.705	3,0	251
IRRF	1.584	1.771	11,8	187
ITBI	1.510	1.399	-7,4	(111)
Taxas	285	289	1,4	4
Demais	10	8	-20,0	(2)
Transferências Correntes	6.022	5.752	-4,5	(270)
ICMS	3.912	3.627	-7,3	(285)

⁹ Não incluídas as transferências do Governo Federal de R\$ 897 milhões decorrentes da LC nº 173/20 (Covid-19).

IPVA	1.873	1.863	-0,5	(10)
FPM	178	168	-5,6	(10)
Demais	59	94	59,3	35
Demais Receitas	550	(*1.492)	171,3	942
Receitas Fonte 00	29.459	30.884	4,8	1.425
(+) Transferência Federal Covid-19 LC 173	-	897	-	897
Receitas Fonte 00 Total	29.459	31.781	7,9	2.322

Fonte: SOF e Ábaco TCM

(*) Impacto da cessão de direito de operacionalização da folha de pagamento de pessoal para o Banco no valor de R\$930 milhões.

g) Recursos Livres esperados para 2020

Com a melhora de expectativas relacionadas aos principais tributos, notadamente o ISS e o ICMS, a projeção da receita livre de R\$ 43,9 bilhões para 2020, constante da Nota Técnica anterior¹⁰, subiu para R\$ 44,8 bilhões. Tal montante supera os R\$ 43,2 bilhões arrecadados em 2019 e já supera os R\$ 44,6 bilhões orçados para o exercício de 2020.

Se forem incluídas as transferências federais esperadas de R\$ 1,2 bilhão decorrentes da LC nº 173/20 (Covid-19) no cálculo, as receitas livres esperadas para 2020 são 3,1% maiores que as previstas no Orçamento para 2020.

4.2. Despesas

O valor das despesas com recursos livres liquidadas por função em comparação a 2019 e 2018 está detalhado no quadro a seguir:

Quadro 4 – Despesas liquidadas por função (fonte 00) Consolidado Jan a Ago/18 a 20 Em R\$ milhões

Função	Jan a Ago/18	Jan a Ago/19	Dif. 18/19	Var. % 18/19	Jan a Ago/20	Dif. 19/20	Var. % 19/20
Saúde	4.925	5.350	425	8,6	5.764	414	7,7
Previdência Social	4.704	4.988	283	6,0	5.344	356	7,1
Educação	3.585	3.966	381	10,6	3.453	(514)	-13,0
Encargos Especiais	2.607	3.211	604	23,1	1.532	(1.679)	-52,3
Transporte	2.548	2.293	(255)	-10,0	2.484	191	8,3
Urbanismo	1.873	1.983	110	5,9	2.222	239	12,1
Assistência Social	715	766	50	7,0	785	19	2,5
Administração	418	410	(7)	-1,7	1.245	834	203,3
Outras	1.780	1.989	209	11,7	2.016	27	1,3
Total	23.156	24.956	1.801	7,8	24.845	(112)	-0,4

Fonte: SOF (despesas liquidadas)

Obs.: Engloba todas as despesas com fonte 00 do orçamento consolidado (AHM, HSPM, IPREM, Serviço Funerário, Amlurb/FMLU, SPTuris, SPUrbanismo, CMSP, TCM, FMH, COHAB, Teatro), que oneram a PMSP por meio das transferências financeiras.

¹⁰ Nota Técnica nº 04/2020 referente ao mês de julho

O total de liquidações em 2020 encontra-se no mesmo patamar de 2019 (redução de 0,4%), em contraponto à evolução de 7,8% registrada entre os exercícios de 2018 e 2019.

Tal redução no ritmo de gastos está relacionada diretamente com a suspensão dos pagamentos do refinanciamento da dívida com a União e dos precatórios, ambos na função Encargos Especiais, e à forte diminuição nas despesas da função Educação: aumento de 10,6% na comparação de 2018 para 2019 e redução de 13,0% na comparação de 2019 para 2020.

De outro lado, apesar da pandemia, os gastos com recursos livres da Saúde evoluíram menos em 2020 do que em 2019: 7,7% contra 8,6%. Como será verificado mais a frente, isso ocorreu porque o aumento dos gastos com saúde foi coberto principalmente com recursos vinculados de verbas federais.

A função Administração foi afetada pela inclusão de R\$ 644 milhões da recomposição dos depósitos judiciais, sem lançamento correspondente em 2019.

Na função Transporte é notável a evolução de gastos: menos 10% em 2019 para mais 8,3% em 2020.

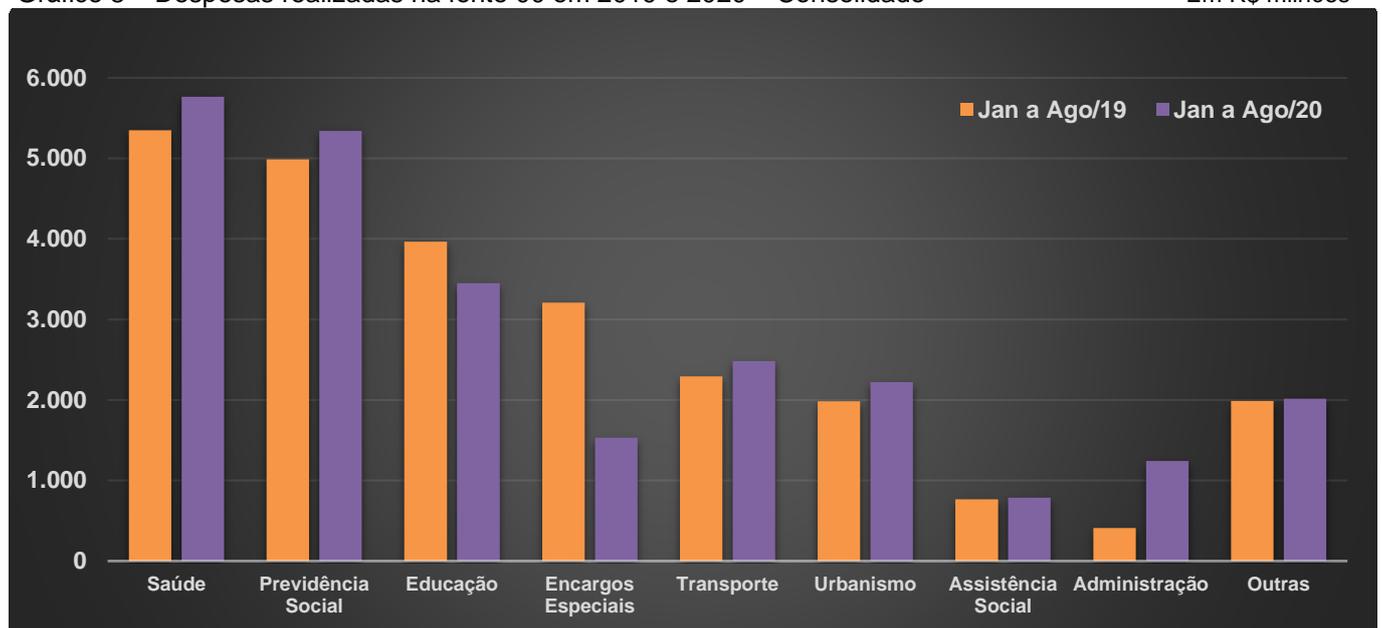
A função Urbanismo reflete, entre outros, aumento de despesas com a manutenção e conservação de vias.

Apesar da pandemia, na Assistência Social os gastos cresceram menos do que em 2019 (2,5% contra 7%). Verifica-se, ainda, que não houve aumento de despesas coberto por outras fontes de recursos, pois o aumento geral também foi menor do que o ocorrido em 2019 (2,4% contra 6%).

O gráfico a seguir apresenta o comparativo das despesas acumuladas por função de janeiro a agosto de 2019 e 2020:

Gráfico 8 – Despesas realizadas na fonte 00 em 2019 e 2020 – Consolidado

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

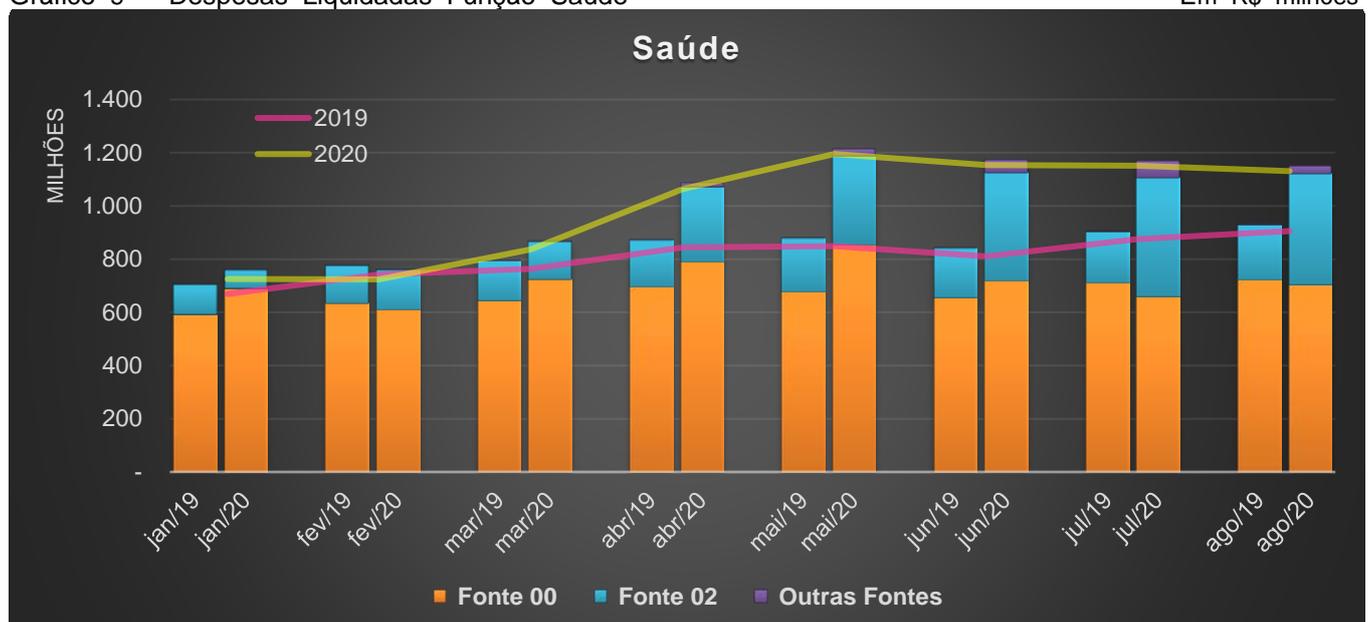
Destacam-se do quadro e gráfico anteriores as seguintes funções:

a) Saúde

O aumento de despesas na saúde foi custeado majoritariamente com recursos vinculados federais, pois as transferências federais para a saúde¹¹ foram 53,5% ou R\$ 767 milhões maiores do que no período de janeiro a agosto de 2019:

Gráfico 9 – Despesas Liquidadas Função Saúde

Em R\$ milhões



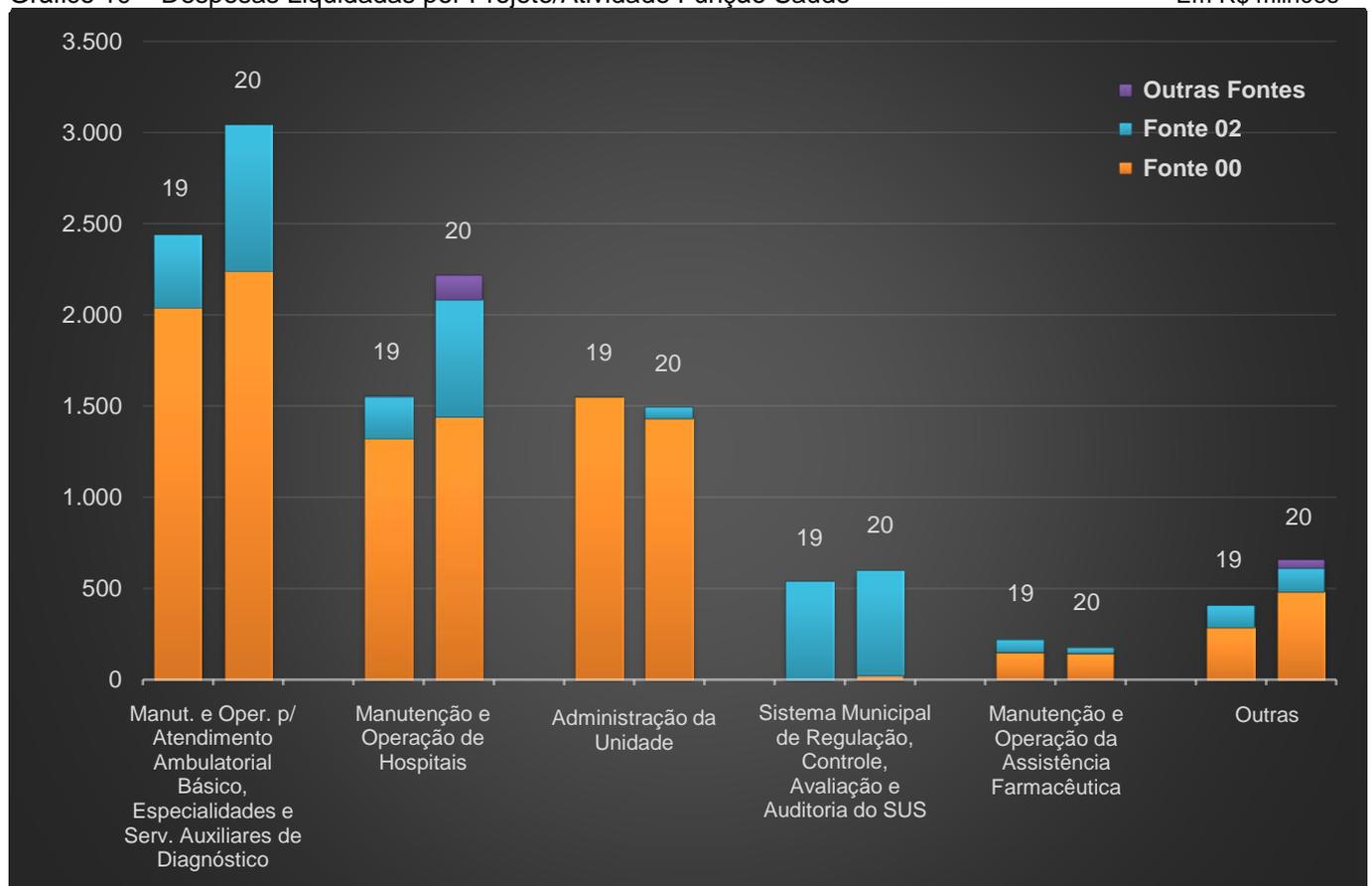
Fonte: SOF

¹¹ Rubrica 17.18.03, houve aumento das receitas recorrentes e ingresso de recursos devido à Pandemia.

De janeiro a agosto as despesas com a fonte 02 (recursos federais) foram 65% superiores às do mesmo período de 2019, com o incremento de R\$ 882 milhões. Enquanto na fonte 00 (recursos próprios) o aumento foi de 7,7%, equivalente a R\$ 414 milhões, inferior ao aumento de 2018 para 2019, que foi de 8,6% mesmo sem o efeito da pandemia.

O gráfico a seguir apresenta a comparação dos principais Projetos/Atividade da função Saúde de janeiro a agosto de 2019 X 2020 e demonstra que os recursos vinculados provenientes do Governo Federal custearam a maior parte do aumento de despesas com a manutenção e operação dos equipamentos da saúde:

Gráfico 10 – Despesas Liquidadas por Projeto/Atividade Função Saúde Em R\$ milhões



Fonte: SOF

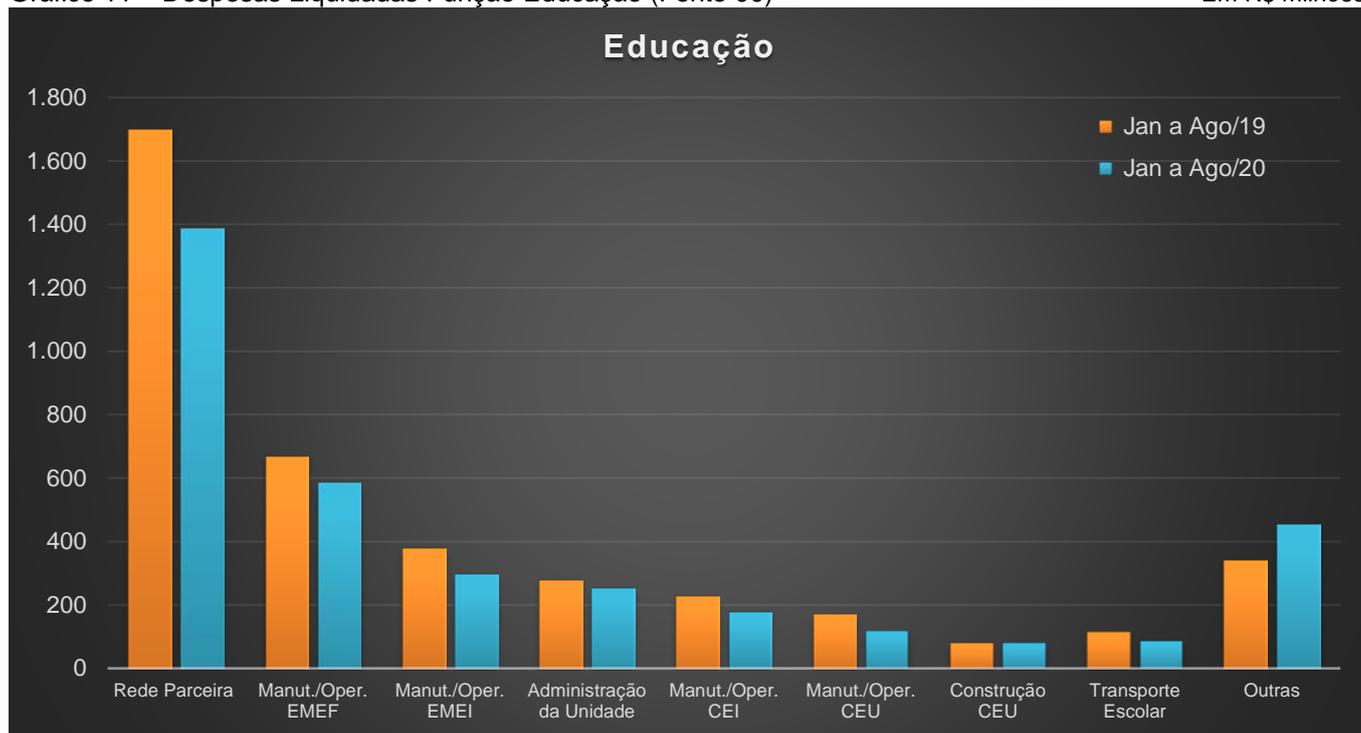
b) Educação

Após o início da pandemia, em razão das medidas excepcionais adotadas no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos com alocação de mão de obra não

eventual (LM nº 17.335/20¹² e MP nº 936/20¹³), os pagamentos devidos às instituições da rede parceira¹⁴ e aos contratos com empresas terceirizadas para atender as unidades de ensino (limpeza, segurança etc) foram reduzidos. No caso das unidades de ensino geridas pela SME, também foram reduzidas as despesas com água e energia elétrica.

Gráfico 11 – Despesas Liquidadas Função Educação (Fonte 00)

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

c) Encargos Especiais

O gráfico demonstra a queda decorrente da suspensão do pagamento dos juros e amortização do Refinanciamento com a União¹⁵ e precatórios a partir de abril/20.

¹² Art. 2º Fica a Administração Pública Municipal autorizada a promover medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, visando à sua manutenção, de forma a possibilitar o pronto restabelecimento quando a situação de emergência e o estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus findarem.
[...]

Art. 3º Como medida excepcional, a Administração Pública Municipal fica autorizada a manter o pagamento mensal do contrato naqueles ajustes para os quais for indicada a suspensão total ou parcial dos serviços, deduzidas as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, garantindo o pagamento das despesas devidamente comprovadas com pessoal e encargos dos trabalhadores que deixem de prestar os serviços em razão da emergência e calamidade pública.

¹³ Instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispôs sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública.

Art. 3º São medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda:

I - o pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda;

II - a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários; e

III - a suspensão temporária do contrato de trabalho.

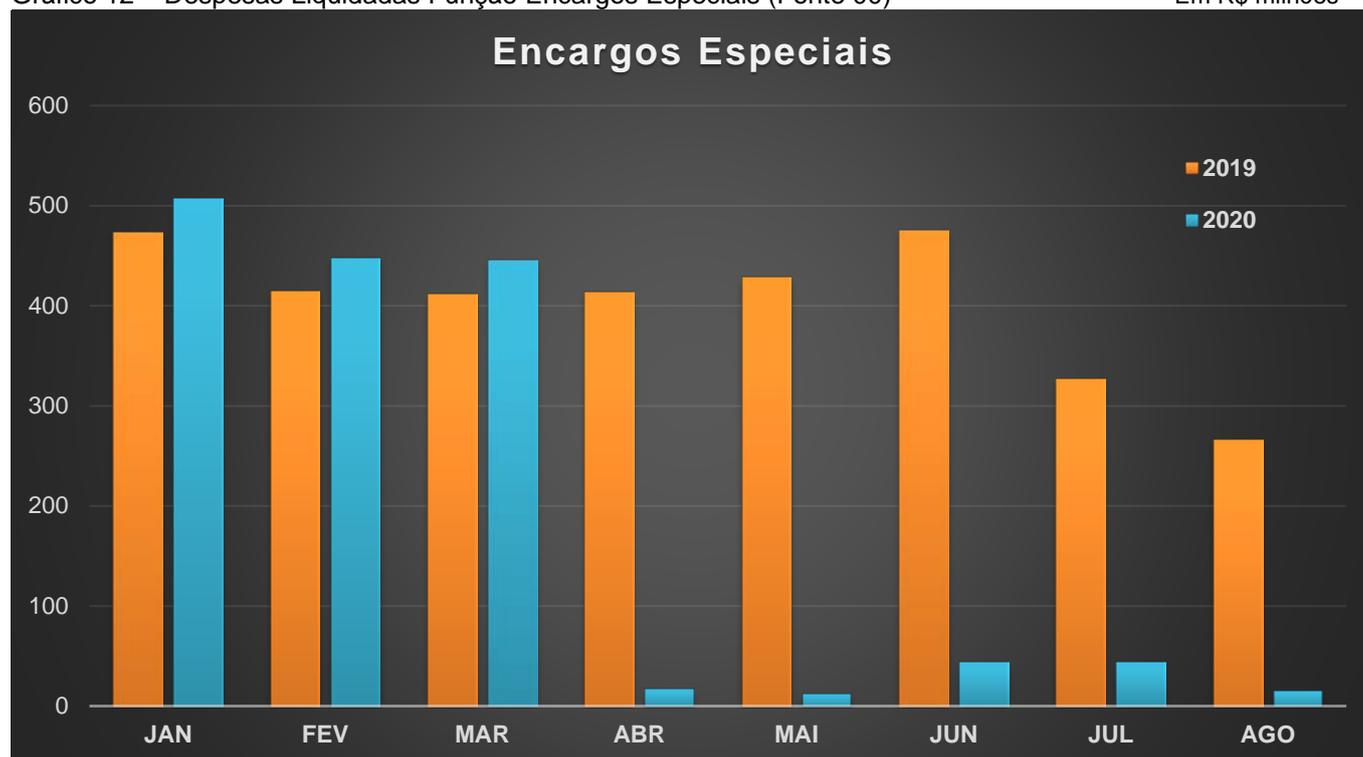
¹⁴ Conforme Informação CII – 033/2020.

¹⁵ Os pagamentos serão ser retomados a partir de janeiro de 2021.

Os pagamentos da dívida serão retomados em 2021 (cerca de R\$ 255 milhões por mês) e os de precatórios, suspensos de abril a agosto (cerca de R\$ 175 milhões por mês), voltarão a ocorrer a partir do mês de setembro, com aportes complementares para compensar o período da suspensão, conforme acordado com o Tribunal de Justiça.

Gráfico 12 – Despesas Liquidadas Função Encargos Especiais (Fonte 00)

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

d) Transporte

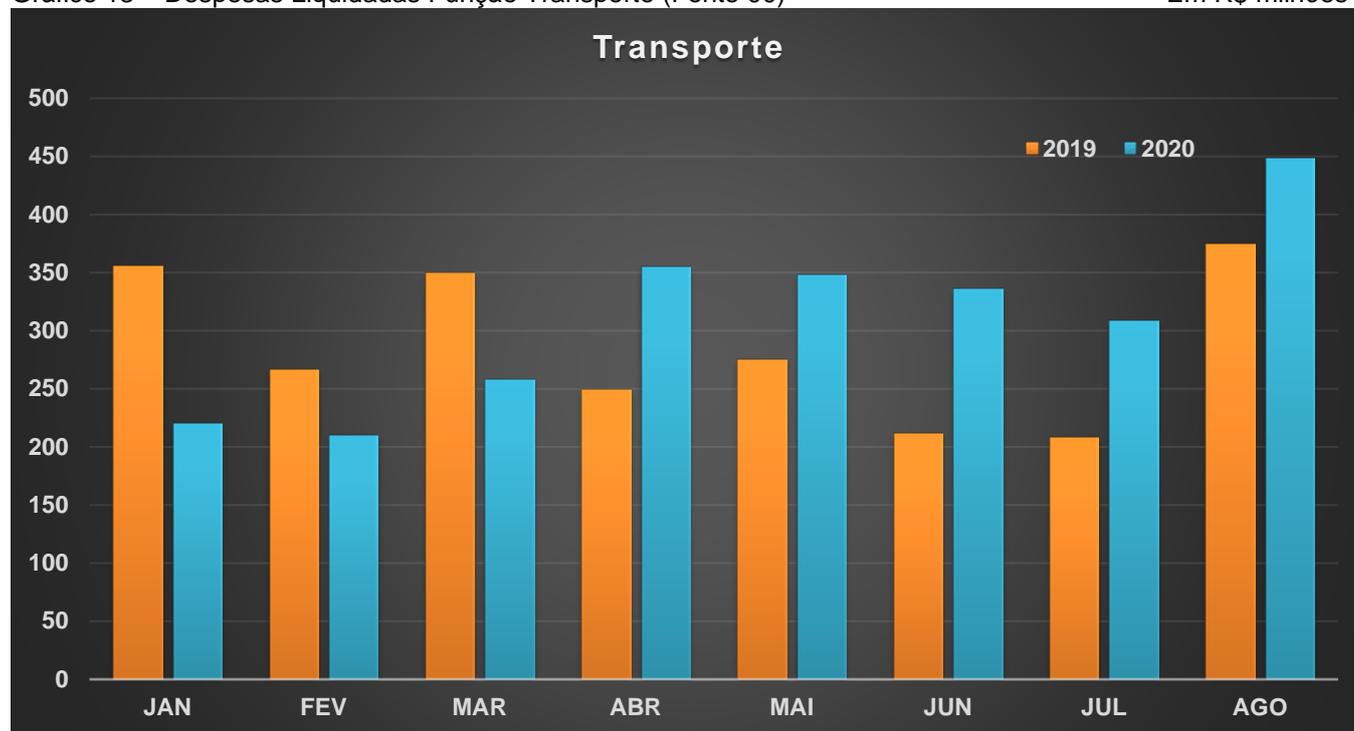
No Transporte, a despesa liquidada no 1º trimestre foi 41% inferior ao mesmo período do exercício anterior. No entanto, com a diminuição de passageiros provocada pela pandemia e a consequente queda na arrecadação tarifária, as regras de transição¹⁶ previstas nos novos contratos e a subvenção econômica estabelecida pela PMSP¹⁷ 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 de 2020.

¹⁶ Os valores de remuneração por passageiro transportado são reajustados diariamente pela fórmula do fator de transição previsto nos contratos de concessão.

¹⁷ A PMSP instituiu, por meio do art. 7º da LM nº 17.335/20, subvenção econômica para remunerar as Concessionárias pela frota parada e complementar (essa Frota Complementar fica parada nos bolsões e só é acionada em caso de necessidade, contudo, é remunerada como Frota Operante).

Gráfico 13 – Despesas Liquidadas Função Transporte (Fonte 00)

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

Destaque-se que há previsão de gastos com compensações tarifárias (subsídio ao transporte) de R\$ 4 bilhões até o final do exercício, com considerável aumento sobre os R\$ 3,1 bilhões gastos em 2019 e os R\$ 2,3 bilhões previstos no Orçamento para 2020.

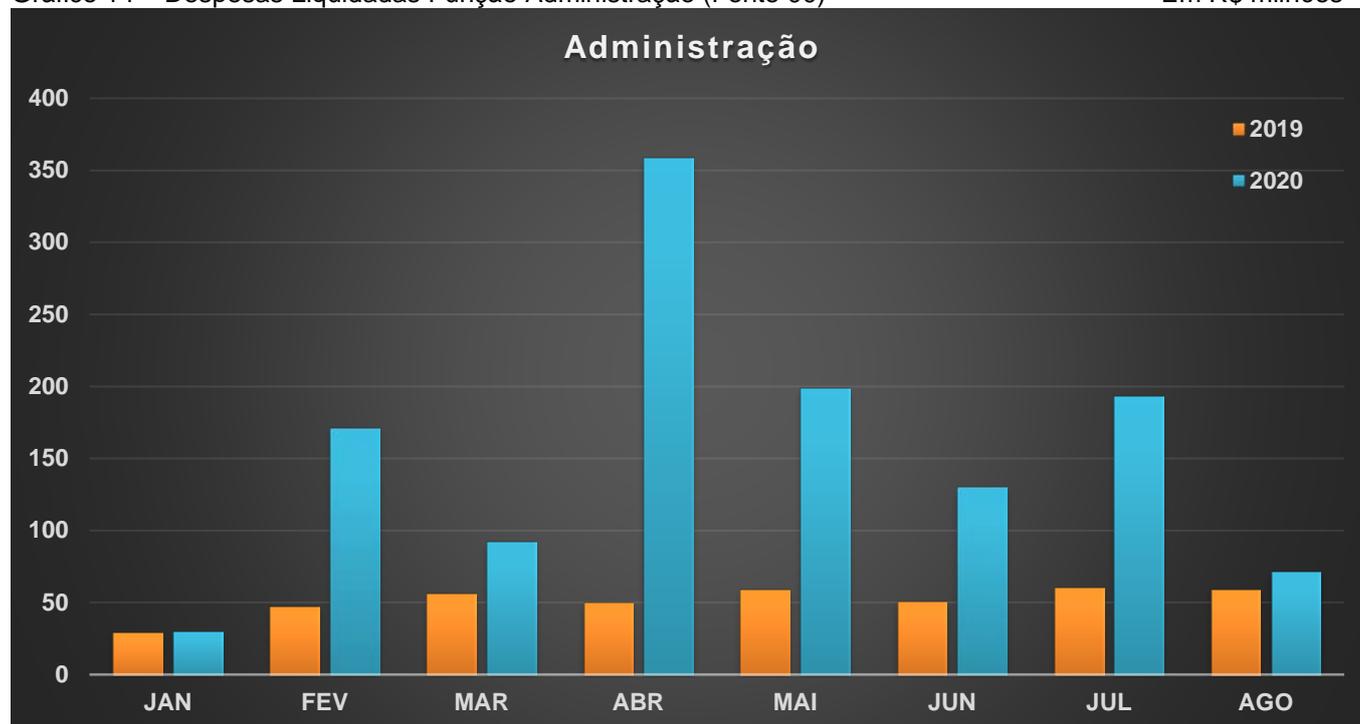
e) Administração

Os aumentos verificados em 2020 decorrem do desembolso para a recomposição de depósitos judiciais, que passou a ser registrada como despesa orçamentária em 2020. Até agosto foram gastos R\$ 644 milhões para esta finalidade, como reflexo de decisões judiciais negativas para a PMSP.

Maio e junho foram mais influenciados pela bonificação por produtividade para várias categorias dos agentes públicos municipais, no total de R\$ 161 milhões (pagamentos de maio a agosto).

Gráfico 14 – Despesas Liquidadas Função Administração (Fonte 00)

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

f) Investimentos

Até agosto de 2020 foram liquidados R\$ 395 milhões em Investimentos com a utilização de recursos livres¹⁸, o que representa 34,3% do valor orçado para todo o exercício:

Quadro 5 – Investimentos do Município - Janeiro a agosto/2020

Em R\$ milhões

Investimentos	Orçado	Liquidado	% Realizado	A realizar
Fonte 00 - Tesouro Municipal	1.150	395	34,3	755
Fonte 01 - Operações de Crédito	670	355	53,0	315
Fonte 02 - Transferências Estaduais	514	68	13,2	446
Fonte 03 - Transferências Federais	611	205	33,6	406
Fonte 08 - Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	3.109	342	11,0	2.767
Fonte 10 - Alienação de Bens/Ativos	1.652	10	0,6	1.642
Outras Fontes	23	45	195,7	(22)
SUBTOTAL	7.728	1.420	18,4	6.308
Precatórios (Fontes 00 e 11)	462	37	8,0	425
TOTAL	8.190	1.457	17,8	6.733

Fonte: SOF

Cumprir destacar que nas fontes vinculadas 08 e 10, a realização dos investimentos foi impactada, entre outros, pela baixa arrecadação das receitas previstas com o Plano Municipal de Desestatização:

¹⁸ Não inclui os precatórios de investimentos, apartados para não distorcer a avaliação tendo em vista que os seus pagamentos foram suspensos.

Quadro 6 – Receitas do Plano Municipal de Desestatização - Janeiro a agosto 2020 Em R\$ Milhões

Receitas do Plano Municipal de Desestatização	Orçado	Arrecadado	% Realizado	A realizar
Outorgas Provenientes de Concessões – FMD	1.546	310	20,1	1.236
Alienação de Participação Societária – FMD	1.007	-	-	1.007
Alienação de Bens e Direitos Imobiliários – FMD	369	18	4,9	351
Total	2.922	328	11,2	2.594

Fonte: SOF

g) Análise Geral por Projeto/Atividade

O quadro a seguir apresenta um comparativo entre as despesas dos maiores projetos/atividades na fonte 00 de janeiro a agosto de 2020 em relação ao mesmo período de 2019:

Quadro 7 – Despesas liquidadas por projeto/atividade (fonte 00) Consolidado Jan a Ago/19 e 20 Em R\$ milhões

Projeto/Atividade	Função	Jan a Ago/19	Jan a Ago/20	Dif.	Var. %
Administração da Unidade	Várias	3.623	3.542	(81)	-2,2
Aposentadorias e Pensões	Previdência Social	3.272	3.508	236	7,2
Manutenção e Operação para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia	Saúde	2.043	2.241	198	9,7
Compensações tarifárias do sistema de ônibus	Transporte	2.043	2.049	6	0,3
Obrigações e Contribuições Patronais	Previdência Social	1.407	1.499	92	6,5
Manutenção e Operação de Hospitais	Saúde	1.324	1.441	117	8,9
Manutenção e Operação da Rede Parceira - Centro de Educação Infantil (CEI)	Educação	1.699	1.389	(310)	-18,2
Serviço da Dívida Pública Interna - Refinanciamento	Encargos Especiais	2.015	766	(1.249)	-62
Recomposição de Depósitos Judiciais	Administração	-	644	644	-
Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana em Regime Público	Urbanismo	649	620	(29)	-4,4
Manutenção e Operação de Unidades Educacionais - Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	Educação	669	587	(82)	-12,3
Serviços de Limpeza Urbana - Varrição e Lavagem de Áreas Públicas	Urbanismo	520	535	15	2,9
Condenações Judiciais - Créditos de Natureza Alimentar	Encargos Especiais	622	428	(194)	-31,2
Manutenção e Operação de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)	Educação	378	347	(31)	-8,2
Contribuição Formação Patrimônio Servidor Público - PASEP	Previdência Social	308	336	28	9,1
Manutenção e Operação de Centros de Educação Infantil (CEI)	Educação	227	206	(21)	-9,3
Manutenção e operação do sistema municipal de transporte coletivo	Transporte	166	202	35	21,3
Manutenção e Operação de Equipamentos de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes	Assistência Social	218	191	(27)	-12,5
Manutenção e Operação de Sistemas de Informação e Comunicação	Várias	124	173	49	39,8
Manutenção de Sistemas de Drenagem	Saneamento	120	166	46	38,3
Sistema de Remuneração Variável	Administração	-	161	161	-
Manutenção e Operação da Assistência Farmacêutica	Saúde	148	142	(5)	-3,6
Manutenção e Operação de Centros Educacionais Unificados (CEU)	Educação	170	141	(28)	-16,6
Manutenção e Operação de Unidade Básica de Saúde (UBS)	Saúde	98	138	41	41,4
Manutenção e Operação de Áreas Verdes e Vegetação Arbórea	Urbanismo	108	132	24	22,4
Outros	Várias	3.006	3.259	253	8,4
TOTAL		24.956	24.845	(112)	-0,4

Fonte: SOF

Da análise do quadro 7 conclui-se que até agosto as variações mais significativas foram as quedas de despesas nos principais projetos/atividades da função Educação e da função Encargos Especiais e aumento dos projetos/atividades da função Administração, reforçando o apresentado nos itens anteriores.

h) Projeção da despesa para 2020

Considerando, principalmente, a execução das despesas até agosto de 2020¹⁹, as despesas pagas da PMSP para 2020 na fonte 00 foram projetadas em R\$ 31,0 bilhões, valor superior ao de 2019, de R\$ 29,6 bilhões.

Somadas as transferências financeiras de recursos livres estimadas para a Administração Indireta, CMSP e TCM, de R\$ 11,8 bilhões, o total de despesa projetado para 2020 alcança R\$ 42,8 bilhões, valor superior aos R\$ 40,1 bilhões realizados em 2019.

Ao considerar a projeção de R\$ 2,2 bilhões de inscrição em restos a pagar ao final de 2020, chega-se ao valor empenhado estimado de R\$ 45,0 bilhões, montante inferior aos R\$ 45,4 bilhões orçados para 2020.

Mantido o direcionamento de recursos verificado até agosto, estima-se que as despesas custeadas com recursos livres com saúde, transportes e administração ficarão acima do orçado, e serão compensadas pela diminuição nas despesas com encargos especiais e educação.

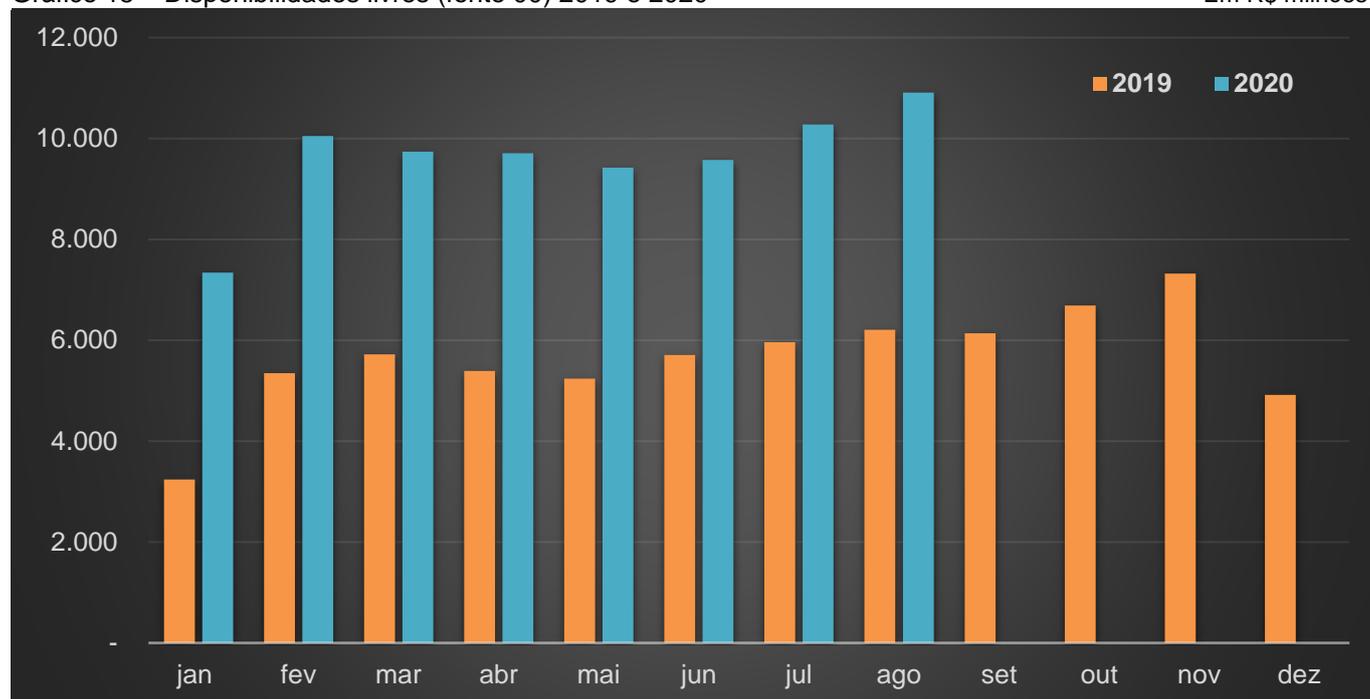
4.3. Projeção das Disponibilidades Livres

As disponibilidades livres mensais de 2020 mantiveram-se consideravelmente acima das registradas em 2019. A comparação dos meses de agosto demonstra um montante 76% maior em 2020 (Gráfico 15):

¹⁹ Também foram consideradas a expectativa de gastos a maior nos Transportes e a aquisição de tablets pela Educação, conforme edital de pregão eletrônico nº 47/SME/2020, cuja previsão de gastos foi estimada parte nas despesas gerais e parte nos restos a pagar.

Gráfico 15 – Disponibilidades livres (fonte 00) 2019 e 2020

Em R\$ milhões



Fonte: SOF

Este cenário decorreu, principalmente, da seguinte evolução:

- o Município de São Paulo encontrava-se em situação financeira favorável no início da crise decorrente da pandemia, já que o excesso de arrecadação não empregado em 2019, livre para aplicação em 2020, era de cerca de R\$ 2,5 bilhões;
- a este montante foram somados os efeitos da arrecadação bastante positiva registrada no 1º trimestre;
- as despesas ficaram praticamente no mesmo patamar de 2019, na medida em que a suspensão do pagamento da dívida e dos precatórios (encargos especiais) e a economia de despesas na educação compensaram os acréscimos nas funções saúde, previdência, administração, transporte e urbanismo;
- o aumento geral de despesas na saúde (todas as fontes de recursos) foi custeado majoritariamente com o aumento de repasse de verbas federais vinculadas (fonte 02), desonerando as disponibilidades livres;
- apresenta-se uma linha crescente da arrecadação dos recursos livres a partir da reabertura dos setores paralisados, iniciada em junho;

- o Governo Federal efetuou entre junho e agosto repasses de recursos livres em decorrência da Lei Complementar nº 173/20 no total R\$ 897 milhões.

No quadro a seguir (Quadro 6) efetuou-se projeção das disponibilidades livres esperadas para o final do exercício de 2020, considerando as premissas expostas anteriormente:

Quadro 8 – Projeção de recursos disponíveis 2020 fonte 00 Em R\$ milhões

Fonte Recursos Livres	Esperado 2020
Disponibilidade de Caixa Bruta Inicial (01.01.2020)	5.144
(+) Ingresso das Receitas Orçamentárias fonte 00	45.995
(+) Receitas (geral)	44.800
(+) Transferência da União LC nº 173/20	1.195
(+) Desvinculações EC nº 93/16⁽¹⁾	205
(+) Desvinculações LM nº 17.335/20⁽²⁾	159
(-) Pagamento das Despesas Orçamentárias fonte 00	(31.011)
(-) Despesas Orçamentárias PMSP fonte 00	(33.210)
(-) Reposição perda de arrecadação FUNDEB	(170)
(-) Reposição perda de arrecadação FMDT (Multas de Trânsito) ⁽³⁾	(211)
(+) Suspensão Pagamento Refinanciamento	2.400
(+) Suspensão Pagamento Precatórios fonte 00	180
(-) Pagamento dos Restos a Pagar	(1.670)
(-) Transferência Financeira/Repasse fonte 00⁽⁴⁾	(11.760)
Disponibilidade de Caixa Bruta Final Estimada (31.12.20)	7.062

Fonte: SOF e Papéis de Trabalho do Grupo Técnico

(1) Em agosto foram desvinculados R\$ 103 milhões, conforme Portaria SF 156/2020.

(2) Em junho/20 foi desvinculado o superávit financeiro de 2019 dos Fundos Municipais autorizado pela LM 17.335/20 (exceto Fundurb).

(3) Não se espera desvinculação do FMDT estimada em R\$ 348 milhões, pois o recurso será utilizado para arcar com a perda de arrecadação esperada de R\$ 559 milhões. O Tesouro terá que arcar com a diferença de R\$ 211 milhões.

(4) Inclui aumento estimado na saúde (AHM e HSPM) e R\$ 90 milhões de previsão de frustração de receitas da SPTuris.

Ao valor estimado de arrecadação de recursos do Tesouro Municipal para o ano de 2020, de R\$ 44,8 bilhões, foi somado o montante esperado de R\$ 1,2 bilhão como recurso de livre aplicação, a ser transferido pelo Governo Federal em decorrência da Lei Complementar nº 173/20²⁰.

²⁰ Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo: [...]

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma: [...]

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios; [...]

Também foram consideradas, como ingressos na fonte livre as desvinculações de 30% de receitas correntes (R\$ 205 milhões, dos quais R\$ 103 já foram desvinculados em agosto/20) previstas na Emenda Constitucional nº 93/16²¹ e Decreto Municipal nº 57.380/16²² e a desvinculação do superávit financeiro dos fundos municipais prevista na LM nº 17.335/20 realizada em junho/20 (R\$ 159 milhões).

Às despesas estimadas na fonte 00 de R\$ 33,2 bilhões foi adicionada a necessidade de utilização de recursos livres para compensar a insuficiência de arrecadação dos seguintes recursos vinculados que custeiam despesas de caráter contínuo:

- FMDT (multas de trânsito) que custeia os serviços de engenharia de tráfego (R\$ 211 milhões);
- FUNDEB (transferência corrente) que custeia a remuneração dos profissionais do magistério (R\$ 170 milhões).

Também foi destacada a economia de despesas com a suspensão do pagamento do contrato de refinanciamento com a União, no total de R\$ 2,4 bilhões.

Com a finalidade de readequar o Plano Anual de Pagamentos de Precatórios apresentado em fevereiro, em junho a PMSP entrou em acordo com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para depositar em 2020 o montante de R\$ 1,9 bilhão²³, valor R\$ 180 milhões inferior ao orçado.

Assim, os números indicam que a municipalidade não precisará se valer de recursos da ordem de R\$ 4,1 bilhões advindos das desvinculações, autorizadas pela Lei Municipal nº 17.335/20²⁴, além dos R\$ 159 milhões já desvinculados em junho, evitando, inclusive, a devolução futura dos

§ 2º Os recursos previstos no inciso I, alínea "b", inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no [art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

²¹ Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

²² Dispõe sobre a desvinculação de receitas correntes, em conformidade com o disposto no artigo 76-B da Constituição Federal.

²³ Processo DEPRE 9000035-34.2015.8.26.0500/03. Documento datado de 30.06.20: Previsão de pagamentos de R\$1.937.363.982, sendo R\$ 526 milhões já repassados até junho, mais R\$221 milhões em setembro, R\$309 milhões em outubro, R\$ 397 milhões em novembro e R\$ 484 milhões em dezembro.

²⁴ Art. 8º. Fica autorizada a transferência à Conta Única do Tesouro Municipal do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020 para os seguintes fundos públicos municipais:

- I - Fundo de Desenvolvimento Urbano;
- II - Fundo Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- III - Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais;
- IV - Fundo Municipal de Esportes e Lazer;
- V - Fundo de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural;
- VI - Fundo Municipal de Turismo;
- VII - Fundo Municipal de Parques;
- VIII - Fundo Municipal de Defesa do Consumidor;
- IX - Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano;
- X - Fundo Municipal de Saneamento; e
- XI - Fundo Municipal de Desenvolvimento Social.

valores do Fundurb e das Operações Urbanas²⁵.

Por fim, a projeção indica que as disponibilidades livres de R\$ 7,1 bilhões em 31.12.20 serão suficientes para quitar as obrigações de curto prazo, estimadas em cerca de R\$ 3,1 bilhões, entre restos a pagar e demais obrigações.

Note-se que a suspensão do pagamento da dívida não exime o pagamento futuro das obrigações e seu reflexo negativo na administração financeira dos próximos exercícios²⁶.

5. CONCLUSÃO

Por meio da presente Nota Técnica, referente ao mês de agosto de 2020, considerando as limitações e as premissas utilizadas, estima-se que o Município de São Paulo encerrará o ano com disponibilidades suficientes para honrar suas obrigações de curto prazo.

As disponibilidades livres de R\$ 10,9 bilhões no final de agosto/20 são 76% superiores às existentes em agosto/19, principalmente, como reflexo da situação financeira favorável antes do início da pandemia, da melhora no cenário de arrecadação a partir de junho e da realização de despesas custeadas com recursos livres no mesmo patamar de 2019.

As disponibilidades livres projetadas para o final do exercício alcançam R\$ 7,1 bilhões e as obrigações de curto prazo foram estimadas em R\$ 3,1 bilhões, gerando excedente projetado de R\$ 4,0 bilhões, valor superior à soma dos recursos extraordinários livres de R\$ 1,2 bilhão do Governo Federal e dos R\$ 2,4 bilhões resultantes da suspensão do pagamento do Refinanciamento com a União.

²⁵ Art.8º Fica autorizada a transferência à Conta Única do Tesouro Municipal do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020 para os seguintes fundos públicos municipais: [...]

§ 5º Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano só poderão ser utilizados se houver programação de restituição integral dos valores atualizados, em prazo previamente estabelecido.

Art. 14. Os recursos disponíveis nas contas das Operações Urbanas, sejam eles advindos das vendas de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs ou advindos de outorgas, poderão ser destinados, nos termos do art. 8º, desde que as fontes lá previstas não sejam suficientes para fazer frente às destinações previstas nesta Lei.[...]

§ 2º A utilização dos recursos de que trata o caput deste artigo só poderá ser utilizada se houver programação de restituição integral dos valores atualizados, em prazo previamente estabelecido, às mesmas contas vinculadas às respectivas Operações Urbanas.

²⁶Lei Complementar nº 173/2020 - Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal [...].

²⁶Lei Complementar nº 173/2020 - Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal [...].

§ 1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o caput, os valores não pagos:

I - serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos; e

Nesse cenário, confirma-se a projeção de relevante sobra de recursos livres em caixa ao final do exercício de 2020.

João Antonio da Silva Filho
Conselheiro Presidente do TCMSP

Roberto Braguim
Conselheiro Vice-Presidente

Edson Simões
Conselheiro Corregedor

Maurício Faria
Conselheiro

Domingos Dissei
Conselheiro

Ricardo Epaminondas Leite Oliveira Panato, RF 20.194
Secretário Geral

Daiesse Quênia Jaala Santos Bomfim, RF 20.252
Subsecretária de Fiscalização e Controle - Substituta

Ana Amélia Malvezzi Botelho Carbonari, RF 20.116

Antonio Almeida de Sousa, RF 20.131

Ari de Soeiro Rocha, RF 20.139

Clécio Leite Pereira, RF 20.300

Marcos Chust, RF 926 (Coordenador)

Marcos Thulyo Tavares, RF 20.225

Agentes de Fiscalização Integrantes do Grupo Técnico de

Assinado digitalmente por
ANA AMÉLIA MALVEZZI
BOTELHO CARBONARI
Data: 07/10/2020
13:55:54 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por MARCOS CHUST
SIMÕES
Data: 07/10/2020
13:58:38 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por EDSON EMANOEL
SIMÕES
Data: 07/10/2020
14:08:05 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por CLÉCIO LEITE
PEREIRA
Data: 07/10/2020
14:10:58 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por MAURÍCIO FÁRIA
PINTO
Data: 07/10/2020
14:20:59 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por ARI DE SOEIRO
ROCHA
Data: 07/10/2020
14:40:13 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por MARCOS THULYO
TORREAO TAVARES
Data: 07/10/2020
14:55:19 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por
DAIESSÉ QUÊNIA JAALA
SANTOS BOMFIM
Data: 07/10/2020
15:00:59 -03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por
RICARDO EPAMINONDAS
LEITE OLIVEIRA PANATO
Data: 07/10/2020 15:17:26
-03:00

Signature powered by
Tribunal de Contas do Município de São Paulo