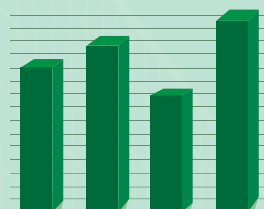


# REVISTA CTEO



Consultoria Técnica de Economia e Orçamento

v. 6 n. 1 janeiro/dezembro 2021



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

# REVISTA CTEO

Consultoria Técnica de Economia e Orçamento

v. 6 n. 1 janeiro/dezembro 2021

São Paulo

ISSN 2316-8005

## Expediente

**Equipe Técnica** Consultores Técnicos Economistas: Adriano Nunes Borges, Alexandre Henrique Cardoso, Bruno Nunes Medeiro, Emerson Rildo Araújo de Carvalho, Gilberto Rodrigues Hashimoto, Marcia Akemi Endo, Regina Eiko Kimachi, Rodrigo Mantovani Policano, Sidney Richard Sylvestre.  
Estagiária (Economia): Giovanna Pinheiro Silva

**Capa** Equipe de Comunicação - CCI.3

Revista CTEO Consultoria Técnica de Economia e Orçamento - Palácio Anchieta  
Viaduto Jacareí, 100, 2º andar, sala 212-B - Bela Vista, São Paulo - SP  
CEP 01319-900  
e-mail: [cteo@saopaulo.sp.leg.br](mailto:cteo@saopaulo.sp.leg.br)  
[www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista CTEO Consultoria Técnica de Economia e Orçamento / Câmara Municipal de São Paulo - vol. 6 n. 1 (2021) - São Paulo: CMSP, 2021-

Anual

ISSN 2316 - 8005

1. Orçamento público- Periódicos 2. Finanças públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 336.1

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

## **Palavra do Presidente**

Os vereadores são os representantes diretos da população, eleitos democraticamente para defender os interesses de toda a sociedade. É responsabilidade dos vereadores e da Câmara Municipal propor, debater e votar Leis, definir as prioridades de investimentos do Município por meio da Lei Orçamentária Anual, além de fiscalizar o Executivo. Todos os assuntos que mexem com o dia a dia da população, dos maiores aos menores temas, passam pela Câmara.

Na Câmara Municipal de São Paulo, os 55 vereadores têm o apoio imprescindível de um corpo técnico qualificado que presta fundamental assessoria durante todo o trâmite legislativo. A atuação dos vereadores com o suporte dos mais diversos setores técnicos é o que permite que, ao fim de todo um trabalho de debate e construção coletiva, sejam aprovados projetos com um único propósito: melhorar a qualidade de vida de cada um dos paulistanos.

É neste contexto que se insere a Consultoria Técnica de Economia e Orçamento (CTEO), criada em 2007 para oferecer suporte em setores complexos, muitas vezes de difícil compreensão do público em geral, mas que são de extrema importância para a Câmara. Questões administrativas, econômico-financeiras, de controle externo e de planejamento orçamentário são estudadas e analisadas pela CTEO.

Nesta sexta edição da Revista CTEO são apresentados excelentes exemplos de estudos e análises que foram feitas pelo setor ao longo de 2021. É uma oportunidade importante para que o conteúdo seja divulgado e também fique à disposição para consultas futuras. Parabêniso todos os profissionais envolvidos na produção deste material.

**Milton Leite**

*Presidente da Câmara Municipal de São Paulo*

## Sumário

<b><i>A Consultoria Técnica de Economia e Orçamento.....</i></b>	<b><i>5</i></b>
--	-----------------

### ***Estudos***

1. Considerações sobre o Projeto de Lei nº 428/2019 - Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos.....	7
2. Operações de Crédito para Financiar o Pagamento de Precatórios Judiciais - PL nº 177/2021 .....	17
3. Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP nas compras públicas municipais.....	25
4. Impacto Orçamentário decorrente do retorno do Benefício da Gratuidade da Tarifa de Transporte Público para idosos entre 60 e 64 anos.....	51
5. Atualização da Planta Genérica de Valores – PL nº 685/2021.....	59
6. Análise do Impacto Orçamentário e Financeiro do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 7/2021, que “Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo de Acordo com Emenda à Constituição Federal nº 103/2019” .....	68

## **A Consultoria Técnica de Economia e Orçamento – CTEO**

A Consultoria Técnica de Economia e Orçamento - CTEO apresenta a sexta edição da Revista CTEO. Departamento ligado diretamente à Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo – CMSP, a CTEO foi criada em 2007, no contexto de uma reforma administrativa da Casa. Desde a sua implantação, a consultoria está estruturada com quatro unidades: o gabinete do Consultor Geral de Economia e Orçamento, CTEO-1 (Equipe de Assessoria e Consultoria Econômico-Financeira do Processo Legislativo); CTEO-2 (Equipe de Assessoria e Consultoria de Controle Externo) e CTEO-3 (Equipe de Assessoria e Consultoria Administrativa e de Planejamento Orçamentário).

Na sexta edição da Revista CTEO são publicados alguns dos estudos, pareceres e notas técnicas elaborados pelo seu corpo técnico ao longo do ano de 2021. O ano que se encerra foi marcado pela tramitação de projetos de grande relevância para as finanças públicas municipais: autorização de operação de crédito para pagamento de precatório, revisão da Planta Genérica de Valores e reforma da previdência municipal. A CTEO produziu diversos estudos técnicos no sentido de contribuir na compreensão e no aprimoramento dos textos legais aprovados. A seguir, são apresentados alguns desses materiais, bem como estudos produzidos em resposta a consultas dirigidas à Consultoria.

# Coletânea de Estudos

---

## **1. Considerações sobre o Projeto de Lei nº 428/2019 - Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos**

Esta nota técnica foi elaborada em atenção a Ofício encaminhado a esta Consultoria sobre o Projeto de Lei nº 428/2019, de autoria do Executivo, que visa aprovar o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos, criar a Área de Intervenção Urbana correspondente e estabelecer objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para sua implantação.

De forma sintética, através do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos, pretende-se a realização de uma série de intervenções e obras na região. Para financiar essas intervenções, serão alienados estoques de potencial construtivo adicional em dois leilões, cujos vencedores assumem, como lance mínimo, o compromisso de executar diretamente as obras do programa. Eventuais valores, além do preço mínimo, seriam depositados em conta segregada do FUNDURB vinculada a área da intervenção urbana.

O Ofício em questão apresentou questionamentos levantados por movimentos da região da Vila Leopoldina acerca do Projeto de Lei em seis tópicos (em negrito, abaixo), que, de forma separada, são tratados a seguir:

**Tópico 1. Os prazos de exploração ou execução estão superestimados (26 anos) e distantes da razoabilidade, do senso de urgência/importância e incoerentes com o discurso da PMSP (exemplo: entrega da Fase II - Comunidade da Linha - apenas no 17º ano)**

---

I Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva, transitada em julgado.



---

O texto do projeto original, bem como do substitutivo aprovado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente não dispõe diretamente sobre prazos para a execução das obras. Conforme o texto, as condições e prazos das obras e intervenções serão estabelecidos no Termo de Compromisso, que é o instrumento jurídico a ser firmado entre o Poder Público e os adquirentes do Potencial Construtivo Adicional – PCA nos leilões das Etapas I e II. Conforme dispõe o inciso VII e § 2º do art. 20:

*Art. 20. A disciplina da contraprestação devida pelos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional mediante leilão constará de Termo de Compromisso, anexo ao instrumento convocatório do certame, e que terá como conteúdo mínimo:*

...

*VII - cronograma de realização da respectiva etapa do Programa de Intervenções, e as conseqüências para eventuais atrasos.*

...

*§ 2º O instrumento convocatório dos leilões, incluindo as minutas dos Termos de Compromisso e demais anexos, preverá a forma da implantação de elementos do Programa de Intervenções constantes da respectiva etapa diretamente pelos particulares adquirentes e suas memórias de cálculo, bem como os prazos referentes a tais obrigações, e será submetido à prévia consulta pública por período não inferior a 30 (trinta) dias.*

No texto do projeto, o Termo de Compromisso da Etapa I definirá também prazo para a realização do segundo leilão, conforme § 4º do art. 20:

*§ 4º O Termo de Compromisso da Etapa I conterá o prazo estimado para a realização do segundo leilão, não superior a 10 anos, observadas as demais disposições trazidas nesta lei.*

Quanto à tempestividade dos cronogramas e prazos a serem estabelecidos nos respectivos Termos de Compromissos das Etapas I e II, cabe ressaltar que estão vinculados às prioridades e à política urbanística da cidade. Do ponto de vista financeiro-orçamentário, pode-se apenas apontar que quanto maiores os custos decorrentes do cronograma estabelecido, mais elevados serão os valores de execução das obras e intervenções, e, portanto, menor a probabilidade de que se arrecadem eventuais excedentes financeiros (valores acima dos lances mínimos dos leilões) na alienação dos estoques de Potencial Construtivo Adicional – PCA. Conforme § 1º do art. 21:

---

*§ 1º O pagamento dos valores arrecadados em leilão será realizado na seguinte forma:*

*I - execução integral da respectiva Etapa do Programa de Intervenções da AIU-VL, no tempo e modo previstos no Termo de Compromisso, considerando-se desta forma liquidados os valores referentes ao preço mínimo estabelecido para o leilão;*

*II - depósito de eventuais valores financeiros arrecadados além do preço mínimo estipulado no leilão em conta segregada do FUNDURB da AIU-VL.*

**Tópico 2. A taxa de desconto ou custo de capital utilizado na modelagem da PMSP está muito superior a que a própria Prefeitura consegue em captações com grandes bancos e não considera a atualização do valor da outorga ao longo de 26 anos (inflação no período):**

O custo de capital, de forma sintética, é a remuneração necessária para tornar economicamente viável determinado investimento. Para sua definição, o ponto fundamental é que ela deva ser tal que compense os riscos que o investidor estará assumindo na operação. Quanto maior o risco envolvido, maior deve ser o retorno esperado. Negócios em que o risco associado é alto, apenas atraem investidores, caso tenham uma expectativa de retorno mais elevada do que investimentos menos arriscados.

Os vencedores dos leilões dos estoques de PCA assumirão como contrapartida a execução das obras e intervenções obrigatórias e eletivas previstas no Anexo 6, o que envolve riscos jurídicos, econômicos e burocráticos. Além disso, deverão suportar integralmente eventuais variações de preços e condições de mercado que alterem o valor das obras e intervenções, como estabelece o § 2º do art. 21:

*§ 2º Eventuais variações de preços e condições de mercado que influenciem no valor das obras e intervenções da AIU-VL previstas em cada Termo de Compromisso serão integralmente suportadas pelos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional nos leilões, não sendo cabíveis ao Poder Público e ao vencedor da respectiva etapa do leilão quaisquer medidas de compensação financeira ou de reequilíbrio econômico financeiro dos ajustes celebrados.*

---

Ademais, caso não haja interesse no mercado na aquisição do segundo lote de PCA, o vencedor do primeiro leilão estará sujeito ao risco de a Prefeitura exercer a Opção de Venda. O vencedor do primeiro leilão estará obrigado a adquirir o segundo lote de PCA e executar as intervenções previstas na Etapa II, como dispõe o art. 28:

*Art. 28. Fracassado o segundo leilão de Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL, fica obrigado o Poder Público a executar Opção de Venda em face do vencedor do primeiro leilão.*

*Parágrafo único. A Opção de Venda prevista nesta Lei é cláusula obrigatória do Termo de Compromisso referente ao primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, e autoriza o Poder Público a exercer o direito de alienar ao vencedor do apontado certame o montante de 234.000 m<sup>2</sup> (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados) de Potencial Construtivo Adicional, esgotando-se o estoque da AIU-VL, nos termos e condições a seguir especificados:*

*I - ficará obrigado o vencedor do primeiro do primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL a realizar a aquisição prevista no parágrafo único, devendo, em torna, executar integralmente os elementos do Termo de Compromisso referentes à Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL, prevista no Anexo 6 desta Lei;*

A Prefeitura de São Paulo, por sua vez, tem apresentado há anos uma situação financeira equilibrada. Como atestam os Relatórios de Gestão Fiscal, a Prefeitura apresenta elevada disponibilidade de caixa, baixo índice de endividamento (39% da Receita Corrente Líquida - RCL) e baixo comprometimento do orçamento com despesa de pessoal (34% da RCL). Esses indicadores mostram uma sólida situação fiscal, e, portanto, um menor risco de crédito da Prefeitura.

**Se, por um lado, há os riscos envolvidos na operação decorrentes do Programa de Intervenções, por outro lado, os riscos de crédito da Prefeitura são menores. O diferencial de risco implica, inevitavelmente, num determinado diferencial de custo de capital entre as operações.** O Anexo 5.1 – Caderno Técnico de Modelagem Econômica cita estudo que embasaria uma taxa de desconto de 12,21%, mas os cálculos adotados para a definição do valor mínimo do programa de intervenções implicam em taxas reais de inferiores a 10% ao ano.

---

Independentemente dos possíveis questionamentos quanto ao valor da taxa de desconto adotada, é **importante ressaltar que as vendas dos PCAs ocorrerão através de leilões abertos ao público, o que estimula a competição entre investidores. Assim, se os investidores identificarem que remuneração implícita na oferta de preço mínimo supera a taxa, que nas condições de mercado, seria razoável para compensar os riscos assumidos, então a competição entre eles tenderá a elevar os lances do leilão, o que, por sua vez, reduziria as taxas implícitas, de forma a tornar a remuneração dos investidores compatível com as condições vigentes de mercado.**

Por fim, resta o argumento de que a Prefeitura, por ter acesso à taxa de juros menor, poderia buscar captação de recursos na forma de dívida para que a administração execute diretamente as obras e intervenções relacionadas no PIU. Sob o ponto de vista financeiro-orçamentário, cabe avaliar que não seria possível estender esse modelo para outras regiões da cidade, pois extrapolaria a capacidade de endividamento do município e poderia comprometer a sua situação financeira. Ainda, uma das vantagens do modelo proposto, ao atribuir a execução a ente privado, é conferir maior eficiência e agilidade para entrega das obras e intervenções, comparativamente ao modelo tradicional, no qual há a necessidade da administração licitar o projeto, licitar a obra e demais procedimentos legais.

**Tópico 3. A inflação média do IPTU aplicada nos terrenos da própria Votorantim foi de 11,6% a.a. nos últimos 19 anos (entre 2000 e 2019) enquanto a modelagem considera 0% a.a. nos próximos 26 anos.**

Conforme o Anexo 5.1 – Caderno Técnico de Modelagem Econômica, que acompanha o projeto de Lei:

*“É importante ressaltar que os cálculos apresentados ao lado (Tabela 6) estão demonstrados em valores reais (moeda constante), portanto assume-se implicitamente uma valorização equivalente à inflação durante todo o período de projeções.”*

Os valores envolvidos na modelagem (Outorga e Valor Presente da Outorga) estão expressos em valores reais, assim como a taxa de desconto também foi apresentada em termos reais. Na fórmula de cálculo do valor presente da outorga, como a taxa de inflação corrige tanto o denominador (taxa de juros nominal), quanto o numerador (valor da

---

outorga), pode-se omiti-la do cálculo, o que não significa que ela foi considerada 0% para os próximos 26 anos.

**Portanto, a hipótese adotada na modelagem é de que os valores da outorga acompanharão a variação da taxa de inflação do período.**

**Tópico 4. Existe um risco iminente do valor da desapropriação do terreno da SPTrans (valor venal de R\$101 milhões) ser muito inferior ao valor de mercado na região (R\$ 300 / 350 milhões)**

Não haverá, formalmente, desapropriação do terreno. A Companhia de Engenharia de Tráfego, conforme transferirá a posse à Prefeitura, conforme estabelece o art. 54:

*Art. 54. A implantação do viário previsto na Lei n. 16.541, de 8 de Setembro de 2016, atende a destinação de áreas públicas no lote registrado sob a matrícula n. 23.898, do 10º Cartório de Registro de Imóveis da Capital.*

*Parágrafo único. A Companhia de Engenharia de Tráfego deverá desmobilizar o pátio de estacionamento localizado no lote previsto neste artigo em até 6 meses após a aprovação da presente Lei, transferindo sua posse à Administração Direta, cabendo ao Poder Público, diretamente ou por seus delegatários, iniciar imediatamente o seu processo de descontaminação, de modo a torná-lo apto a receber equipamentos e habitações de interesse social previstos nesta Lei.*

Com relação ao valor de mercado na região, conforme debatido nas Consultas Públicas relativas ao PIU – VLVL <sup>1</sup>, o zoneamento do terreno da SPTrans na vigência da Lei nº 16.402/2016 foi alterado para ZEIS 3. Assim, a área do terreno deve servir ao propósito principal do atendimento habitacional de interesse social, conforme os limites mínimos definidos pelo Plano Diretor Estratégico, podendo recepcionar outros usos como equipamentos públicos, espaços públicos e até outros usos habitacionais e não residenciais, desde que limitados a 20% da área construída computável do empreendimento.

---

1 [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PIU\\_VL\\_Devolutiva\\_Consulta2\\_Parte2\\_R2.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PIU_VL_Devolutiva_Consulta2_Parte2_R2.pdf)

---

Consideradas estas restrições legais ao terreno, mesmo que a Prefeitura optasse por vender o terreno para terceiros, do ponto de vista econômico, sua atratividade para o mercado será menor, assim como seu preço, frente a outros terrenos na região.

### **Tópico 5. Custos da descontaminação do terreno SPTrans estão sendo desconsiderados**

De fato, os custos de descontaminação do terreno não estão incluídos no rol de intervenções obrigatórias ou eletivas do programa. Conforme o já mencionado art. 54, cabe ao Poder Público realizar o processo de descontaminação, de forma a tornar o terreno apto a receber os equipamentos e habitações:

*Art. 54. A implantação do viário previsto na Lei n. 16.541, de 8 de Setembro de 2016, atende a destinação de áreas públicas no lote registrado sob a matrícula n. 23.898, do 10º Cartório de Registro de Imóveis da Capital.*

*Parágrafo único. A Companhia de Engenharia de Tráfego deverá desmobilizar o pátio de estacionamento localizado no lote previsto neste artigo em até 6 meses após a aprovação da presente Lei, transferindo sua posse à Administração Direta, cabendo ao Poder Público, diretamente ou por seus delegatários, iniciar imediatamente o seu processo de descontaminação, de modo a torná-lo apto a receber equipamentos e habitações de interesse social previstos nesta Lei.*

Sob a ótica econômica e orçamentária, vale ressaltar que, caso o processo de descontaminação fosse incorporado às obrigações dos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional – PCA, tal custo adicional, provavelmente, teria impacto no cálculo para a definição do valor mínimo do programa de intervenções.

**Tópico 6. O artigo 23 do PL do PIU Vila Leopoldina prevê uma opção de arbitragem de até 350.000 m<sup>2</sup> entre o potencial construtivo adicional (PCA) da área de intervenção do PIU Vila Leopoldina e a área de intervenção do PIU Arco de Pinheiros, ou seja, arbitragem de preços entre áreas com valores de PCA absolutamente distintos.**

---

Do estoque total de 500.000 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional autorizado a ser alienado, o art. 23 estabelece que no mínimo 150.000 m<sup>2</sup> devam ser consumidos no Perímetro de Adesão (Área Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Vila Lobos):

*Art. 23. Da totalidade de Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL serão consumidos, no mínimo, 150.000 m<sup>2</sup> (cento e cinquenta mil metros quadrados) no interior do seu Perímetro de Adesão.*

O saldo restante de 350.000 m<sup>2</sup> pode, potencialmente, ser utilizado na área de abrangência do PIU Arco Pinheiros. No entanto, o artigo 24 impõe limitações a esse uso. O inciso I estabelece que, mediante solicitação, os vencedores dos leilões estarão obrigados a cederem aos proprietários do Perímetro de Adesão da AIU-VL o Potencial Construtivo Adicional para utilização em seus lotes.

*Art.24*

...

*I - o vencedor de cada um dos leilões ou o titular da Opção da Venda estará obrigado a ceder aos proprietários do Perímetro de Adesão da AIU-VL o Potencial Construtivo Adicional para utilização em seus lotes, mediante solicitação realizada no ato de sua vinculação aos processos de licenciamento edilício protocolizados junto aos órgãos públicos, observado o artigo 48 desta Lei;*

No caso do primeiro leilão, a venda para proprietários da área do PIU Arco Pinheiros, somente poderá ocorrer depois de satisfeitas as condições dos incisos I e II do § 1º do art. 24: após 10 anos e execução integral das obras da respectiva Etapa.

*§ 1º O Potencial Construtivo Adicional adquirido no primeiro leilão poderá ser alienado a qualquer proprietário de lotes contidos na área de abrangência do PIU Arco Pinheiros, a valores livremente estabelecidos entre as partes, desde que, cumulativamente:*

*I - sejam decorridos 10 (dez) anos da assinatura de cada Termo de Compromisso;*

*II - sejam executadas integralmente as obras previstas na respectiva Etapa do Programa de Intervenções.*

No caso do segundo leilão, a venda para proprietários da área do PIU Arco Pinheiros somente será possível após a execução integral das obras previstas na Etapa II do Programa de Intervenções:

---

*§ 2º O Potencial Construtivo Adicional adquirido no segundo leilão poderá ser alienado a qualquer proprietário de lotes contidos na área de abrangência do PIU Arco Pinheiros, a valores livremente estabelecidos entre as partes, desde que sejam executadas integralmente as obras previstas na respectiva Etapa do Programa de Intervenções.*

Do ponto de vista econômico e orçamentário, não entendemos haver prejuízo à administração, uma vez que a venda se dará por meio de leilão aberto e as condições são antecipadamente conhecidas pelo mercado. Caso adotemos a hipótese levantada no questionamento, (ou seja, haverá interesse no mercado em realizar a arbitragem de preços entre áreas com valores de PCA absolutamente distintos), então, ao se identificar a possível oportunidade de arbitragem, a competição entre os participantes do certame tenderá a valorizar os lances para compra dos PCAs, aumentando os excedentes financeiros obtidos pela Prefeitura e reduzindo a margem para arbitragem de preços entre regiões até que o diferencial seja suficiente para cobrir os riscos e as particularidades das condições impostas à venda dos PCAs.

### **Considerações Finais**

**Diante de todo o exposto, consideramos não haver suporte para estimativa de impacto financeiro de montante de cerca de R\$ 1 bilhão ao Tesouro Municipal. Possíveis impactos orçamentários seriam de soma significativamente menor, e seriam decorrentes da própria operação do Programa, não da modelagem financeira.**

Conforme comentado no tópico 5, um impacto orçamentário reconhecido no projeto são os custos do processo de descontaminação do terreno citado no art. 54:

...

*Parágrafo único. A Companhia de Engenharia de Tráfego deverá desmobilizar o pátio de estacionamento localizado no lote previsto neste artigo em até 6 meses após a aprovação da presente Lei, transferindo sua posse à Administração Direta, cabendo ao Poder Público, diretamente ou por seus delegatários, iniciar imediatamente o seu processo de descontaminação, de modo a torná-lo apto a receber equipamentos e habitações de interesse social previstos nesta Lei.*



---

Além disso, poderiam existir custos indiretos. O Capítulo V “Da Gestão” (art. 32 a art. 40) relaciona as atribuições dos órgãos da administração dentro do programa. São incumbências de naturezas administrativas e burocráticas que podem implicar em novas despesas, caso as estruturas administrativas já existentes desses órgãos não sejam capazes de absorvê-las.

Por fim, na hipótese de não haver proposta para a aquisição do lote de estoque de Potencial Construtivo Adicional - PCA pelo preço mínimo ofertado, o primeiro leilão será considerado fracassado (parágrafo único do art. 25). Nesse caso, a alienação do estoque de PCA será pela via ordinária, aplicando-se as disposições relativas à outorga onerosa do direito de construir vigentes para o território do Arco Pinheiros. Os recursos obtidos desta forma serão destinados à conta segregada do FUNDURB vinculada à respectiva área de intervenção urbana. Nessa hipótese, Poder Público, diretamente ou por delegatários, será responsável pela execução das ações e obras do Plano de Intervenções (conforme parágrafo único do art. 29). E, caso os recursos obtidos, ao longo do tempo, através da alienação ordinária do estoque de PCA não sejam suficientes para o atendimento das ações e obras do Programa de Intervenções, o Poder Público deverá destinar recursos para sua complementação. Conforme disposto no art. 44:

*Art. 44. O Programa de Intervenções previsto no Anexo 6 desta Lei considera o PIU-VL como um projeto único para a AIU-VL, devendo o Poder Público prever, fracassado o primeiro leilão previsto nesta Lei, a destinação de recursos necessários e suficientes para seu atendimento na parcela eventualmente não satisfeita pela alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL.*

*Parágrafo único. As leis orçamentárias municipais deverão prever a destinação dos recursos mencionados no "caput" à AIU-VL, caso necessários.*

Cabe ressaltar, que, no caso de fracasso do primeiro leilão, apesar da obrigatoriedade de complementação de recursos necessários para a execução das intervenções do programa, o projeto não estipula cronograma ou prazo para o Poder Público realizá-las. No limite, podendo o andamento da execução das obras apenas ocorrer, à medida que haja disponibilidade financeira através dos ingressos de recursos por meio da alienação ordinária do estoque de PCA.

---

## **2. Operações de Crédito para Financiar o Pagamento de Precatórios Judiciais - PL nº 177/2021**

Esta nota técnica refere-se ao PL nº 177/2021, de autoria do Executivo, que institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2021 – PPI, altera a legislação tributária e dá outras providências. Em particular, concentraremos atenção no capítulo III, que autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito para financiar o pagamento de precatórios judiciais<sup>1</sup>, tendo em vista que os outros capítulos já foram bem explicitados na justificativa do projeto, bem como em audiência pública realizada pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, além de não ensejar grandes questionamentos gerais, já que o maior problema econômico relacionado ao mesmo é a distorção de incentivos que reiteradas versões causam no comportamento do contribuinte (o mesmo deixa de pagar o imposto mais facilmente após algum imprevisto, para obter condições mais vantajosas no futuro PPI que, se se torna recorrente, estimula uma maior inadimplência nos pagamentos normais, o que gera um efeito final líquido duvidoso: há um possível efeito de se perder arrecadação presente num montante até superior ao que se ganha de arrecadação futura gerada pelo PPI). Dada a situação excepcional enfrentada e de choques negativos realmente elevados pelo qual toda a economia municipal passa, esse efeito é bastante reduzido no presente momento dada a imprevisibilidade e gravidade reais resultante do momento. Dessa forma, um novo PPI, no atual momento, provavelmente não só não provocará distorções significativas, como também deverá recuperar arrecadação perdida (dado que os agentes econômicos realmente sofreram choques negativos e tiveram um real e substancial comprometimento da sua capacidade de pagamento).

---

<sup>1</sup> Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva, transitada em julgado.

---

Voltando então ao tema principal desta nota, colocando o problema de pagamento de precatórios em uma perspectiva mais ampla, estudo recente realizado pela Fundação Getúlio Vargas<sup>2</sup> estima um passivo dos entes subnacionais da ordem de R\$ 104 bilhões, sendo que aproximadamente 80% desse passivo é relacionado a natureza alimentar<sup>3</sup>. Na justificativa do projeto em tela, estima-se em R\$ 16,6 bilhões o valor da dívida municipal relacionada aos precatórios, representando aproximadamente 16% do total estimado pela FGV, tornando a Prefeitura de São Paulo um dos maiores devedores nacionais. O pagamento dessa dívida tem sido feito pelo comprometimento de uma porcentagem da Receita Corrente Líquida do Município, estabelecida pelo Poder Judiciário com fundamento em normas constitucionais. O capítulo III da propositura foi concebido, principalmente, sob a hipótese de que o estoque de precatórios vencidos e não pagos, que no momento da elaboração do PL estava no valor de aproximadamente R\$ 16,6 bilhões, terá de ser pago até 31 de dezembro 2024, uma vez que o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT determinava esse prazo.

“O Município de São Paulo é um dos maiores devedores de precatórios do país, atualmente no valor aproximado de R\$ 16,6 bilhões, cujo prazo para sua quitação é de **31 de dezembro de 2024**, conforme prevê o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.” (grifo nosso)

Dadas as condições usuais da trajetória de receita municipal, segundo a justificativa do Executivo, haverá uma elevação substancial do comprometimento de recursos do tesouro municipal não vinculados para o pagamento desse débito, comprometendo a prestação de serviços públicos municipais durante esse período de pagamento do débito até o final de 2024.

---

2 DE PIERI, R. Estudo dos Possíveis efeitos da postergação do pagamento de precatório pelos governos federal, estaduais e municipais. FGV Projetos. <https://portal.fgv.br/efeitos-postergacao-pagamento-precatorios>. (2021)

3 Os precatórios podem ser de natureza alimentar – quando decorrerem de ações judiciais vinculadas a salários, pensões, aposentadorias ou indenizações – ou não alimentar, quando lidam de outros assuntos, como desapropriações e tributos.

---

“Estima-se que o pagamento anual do estoque de precatórios do Município, nos termos do caput do artigo 101 do ADCT, no caso exclusivo de poupança pública, possa representar aproximadamente 5,7% da Receita Corrente Líquida Total do Município até 2024, representando comprometimento ainda maior dos recursos não vinculados arrecadados pelo Município.”

Por esse motivo, a propositura solicita autorização do Poder Legislativo para contratação de operação de crédito de até R\$ 2,5 bilhões, com vistas a possibilitar o pagamento desse débito sem comprometer o fornecimento dos serviços públicos essenciais para a população paulistana, principalmente neste grave momento de pandemia, decorrente da disseminação da covid-19. O Executivo também argumenta que a referida operação de crédito será vantajosa em termos financeiros, uma vez que se estaria alterando parte do perfil da dívida: uma dívida curta por outra mais longa e supostamente administrável. Em síntese, todo o arcabouço normativo proposto no capítulo III foi elaborado considerando a necessidade de zerar essa dívida até dezembro de 2024 e na mudança de perfil da mesma, substituindo uma dívida de mais curto prazo (com vencimento em dez/24) por outra mais longa, que compromettesse de maneira menos aguda a capacidade de pagamento/financiamento do Município. Diante do que foi posto, com vistas à melhor elucidação e esclarecimento para que os nobres vereadores formem um melhor entendimento sobre esse assunto, esta consultoria destaca duas importantes observações que merecem ser discutidas em maiores detalhes.

Primeira observação, e a mais importante, refere-se à recente Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que alterou o prazo final de pagamento dos precatórios para o dia 31 de dezembro de 2029:

---

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até **31 de dezembro de 2029**, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local." (grifo nosso)

De maneira resumida, basicamente os precatórios, que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora, e os que vencerão dentro desse novo período, que antes deveriam ser pagos até dezembro de 2024, agora terão de ser pagos até o final de 2029. Essa dilatação nos prazos, para o referido pagamento, levanta implicações diretas sobre a necessidade de se obter, com certa urgência e via operações de crédito, portanto endividamento, o substancial montante de R\$ 2,5 bilhões. Fica a questão, em função dessa contingência, se não seria mais prudente para o Executivo reavaliar o assunto e decidir, com base em informações ajustadas a essa nova realidade normativa, se o melhor é mesmo a solicitação desse montante significativo de empréstimo.

A priori, mantidas todas as demais variáveis constantes, pode-se afirmar que a necessidade de autorização de empréstimo de R\$ 2,5 bilhões para a finalidade em tela diminui em função do aumento do prazo de pagamento de 31 de dezembro de 2024 para 31 de dezembro de 2029.

---

Segundo ponto a ser destacado por esta consultoria tem a ver com a suposta vantagem financeira para o Município, como ressaltada na justificativa do projeto. O Executivo argumenta que, atualmente, a taxa de juros básica da economia está em um nível historicamente baixo, “inclusive abaixo da atualização dos débitos dos precatórios”, o que tornaria a “contratação de operação de crédito mais atraente”:

“Ainda, temos que a redução da atividade econômica, permitiu à autoridade monetária reduzir a taxa de juros básica a níveis historicamente muito baixos, inclusive abaixo da atualização dos débitos de precatórios, o que torna a contratação de operação de crédito mais atraente.”

É fato que, atualmente, a taxa de atualização do estoque de precatórios, dada variação do índice IPCA-E é maior que a taxa SELIC. Para ser ter uma ideia, o acumulado do IPCA-E fechou 2020 em 4,23% enquanto a taxa SELIC ficou em 1,90%. Além da correção monetária pelo IPCA-E, a dívida de precatórios está sujeita à incidência de juros de mora, que para o caso de precatórios alimentares podem alcançar 1% ao mês com capitalização simples<sup>4</sup>. Este fato por si só não nos permite afirmar que a contratação de empréstimo será mais vantajosa para o Município pela seguinte razão. Como a contratação do empréstimo almejada pelo Executivo dar-se-á por um período de 20 anos e carência até 31 de dezembro de 2024, qualquer que seja a instituição financeira concedente de crédito apta a disponibilizar os R\$ 2,5 bilhões focará não nos juros atuais para a elaboração do contrato de empréstimo, mas os juros futuros consubstanciados na curva de juros de prazo mais longo, ou seja, a estrutura a termo da taxa de juros.

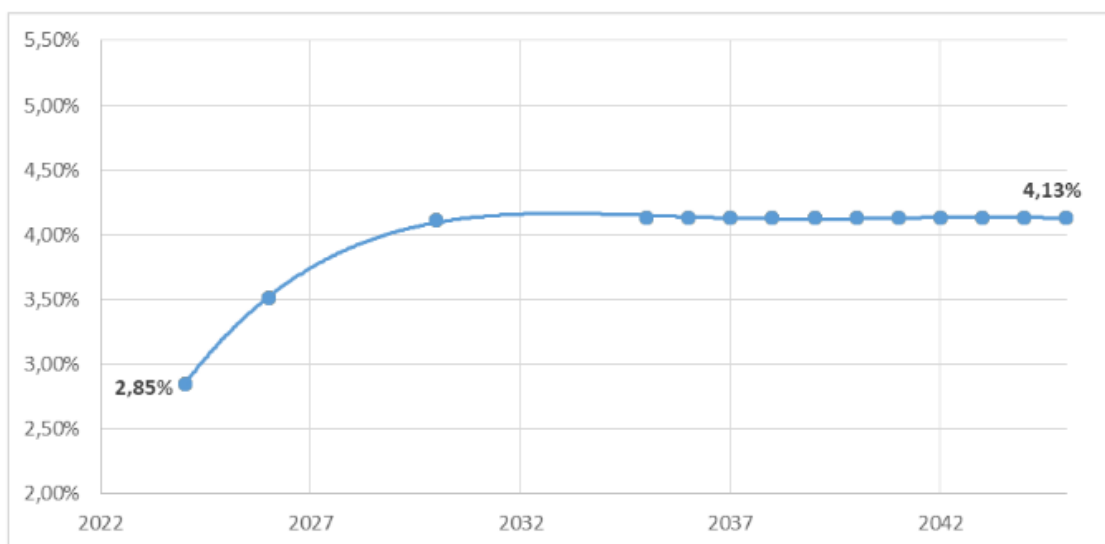
---

<sup>4</sup> <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/precatorios/manual.htm>

“Nas atuais premissas, estima-se que o montante anual de operações de crédito necessário à quitação do saldo atual de precatórios, com as regras de atualização aprovadas pelo STF, será entre R\$ 530 e 760 milhões de reais até 2024. Propõe-se que tais operações de crédito sejam **contratadas com carência até 31 de dezembro de 2024, a prazo total da operação de até 20 anos.**” (grifo nosso)

As taxas de juros que incidirão sobre o valor da dívida a ser contratada dependerá das condições de mercado à época em que as mesmas forem realizadas. Importante parâmetro para a sua definição é a estrutura a termo da taxa de juros livre de risco, que representa o conjunto das taxas para diferentes períodos de tempo e constitui a base sobre a qual é definida os juros de qualquer operação, adicionando a ele o risco particular da mesma. A seguir apresenta-se a estrutura a termo das taxas de juros reais (indexada ao IPCA) para os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, teoricamente o emissor de menor risco de crédito da economia em razão de sua capacidade de tributar e emitir moeda para pagar seus débitos.

### Curva de Juros Reais – Tesouro Nacional – NTN-B (indexado ao IPCA)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Tesouro Direto – 30/04/2021

---

Conforme o gráfico mostra, nas condições de mercado atuais, as taxas de juros reais pagas pelo Tesouro Nacional em títulos de vencimento de longo prazo convergem para 4,13% ao ano. Essa taxa constitui a base para operações de crédito com vencimento no mesmo período. Somando a essa taxa o risco de crédito (dadas as garantias) da Prefeitura de São Paulo, teríamos uma taxa de juros aproximada para os empréstimos a ser tomados. Apesar de representar uma taxa significativamente menor do que 1% ao mês, que incidem sobre os precatórios alimentares, deve-se ressaltar que os juros sobre os precatórios são calculados de maneira simples (não incide juros sobre juros), o que para longos períodos de tempo é financeiramente mais vantajoso para o devedor. Por outro lado, com os recursos das operações de crédito a Prefeitura poderá, como de fato o Secretário Municipal da Fazenda revelou interesse na 1ª Audiência Pública, quitar os precatórios por meio de acordo direto mediante deságio do valor original.

Em síntese, apesar das favoráveis condições de mercado, a avaliação do impacto financeiro das operações de crédito depende ainda: das taxas de juros (risco particular de crédito) que a Prefeitura espera obter e da estimativa quanto ao deságio que se espera conseguir por meio dos acordos com os credores. Como explicado no parágrafo anterior, no momento, os juros futuros são maiores que os juros atuais. Ademais, em qualquer contrato de empréstimo dessa magnitude e prazo, haverá um prêmio de risco a ser colocado no eventual contrato de empréstimo, mesmo considerando a garantia exercida pelo Governo Federal, bem como a contra garantia eventual que será exercida pelo Executivo Municipal. Muitas crises de dívida iniciaram-se com taxas atuais de juros baixas e prazos de pagamento longos, como, por exemplo, a Crise da Dívida Externa do Brasil no começo dos anos 80 e a Crise Imobiliária de 2008. Os antecedentes comuns dessas crises tinham a ver com taxas atuais de juros baixas e empréstimos de longo prazo no momento da contratação de empréstimos.

Sobre as garantias federais para viabilizar e baratear o custo da operação, é importante destacar que a EC 109/2021 trouxe novos requisitos para obtenção das mesmas. Segundo o §3º, Art. 167-G da Constituição, durante a vigência do estado de calamidade pública no âmbito nacional e da aplicação das medidas de contenção de despesas



---

dispostas no Art. 167-A da constituição por parte do governo federal, o mesmo só poderá conceder garantias para operações de crédito se as mesmas medidas de contenção de despesas, em conformidade com o Art. 167-A da Constituição, também forem aplicadas em todos os poderes do ente pretendente, principalmente medidas envolvendo gastos com funcionalismo público, como, por exemplo, congelamento de remunerações, congelamento de reestruturação de carreiras, congelamento de vários tipos de contratações de novos servidores, dentre outras. Após o término da pandemia (do estado de calamidade pública), essas mesmas medidas serão obrigatórias, nos termos do Art. 167-A da Constituição, para todos os entes que tiverem despesas correntes que superem 95% da sua receita corrente e quiserem pleitear garantias federais para operações de crédito.

Segundo o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022, para 2022 está prevista uma relação despesa corrente/receita corrente de 97,7% para o município de São Paulo, o que, a princípio, dependendo do período próximo que se pretenda obter o empréstimo, obrigaria a aplicação das medidas de contenção expostas no artigo 167-A da Constituição. Dada a necessidade que houve de readequação da oferta de serviços públicos decorrentes da pandemia e da posterior readaptação necessária quando a mesma terminar, esse travamento no manejo e gerenciamento financeiro/orçamentário do funcionalismo público municipal pode comprometer um planejamento eficiente de volta à normalidade e, no limite, afetar, uma oferta mais adequada de serviços públicos à municipalidade no pós-pandemia.

Portanto, são esses os subsídios considerados importantes por esta consultoria a respeito da possível contratação de operação de crédito para o pagamento de precatórios. Para finalizar, é bem documentado que grande parte do problema da dívida interna paulistana atual, não somente relacionada aos precatórios, teve início na década de 90, quando o Município se endividou substancialmente para o pagamento dos precatórios pendentes daquele período, daí a importância da necessidade de um debate mais aprofundado sobre o tema.

### 3. Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP nas compras públicas municipais

Neste estudo são apresentadas informações e dados sobre tratamento diferenciado que a legislação dispensa às Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP e os seus impactos nas compras públicas municipais. Inicialmente são consideradas as definições e os benefícios que a legislação atual concede a essas entidades. A seguir, são apresentados dados levantados nos sistemas de dados orçamentários da Prefeitura Municipal de São Paulo acerca das compras públicas municipais. Por fim, são apresentadas considerações finais e sugestões de pedidos de informações ao Executivo para subsidiar futuros encaminhamentos.

#### Legislação Pertinente

A Lei Complementar nº 123/2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa - ME e da Empresa de Pequeno Porte - EPP, no qual são estabelecidas normas gerais relativas o tratamento favorecido, simplificado e diferenciado a essas entidades, conforme disposto na Constituição Federal (inciso III, d, do art. 146). Entre as vantagens concedidas às MEs e EPPs, estão regime mais simplificado e favorável para apuração e recolhimento de tributos, tratamento diferenciado para cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, e preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos. O art. 3º da LC 123/06 (com posteriores alterações dadas pelas LC 147/14 e LC 155/16) define as regras para enquadramento de microempresas ou empresas de pequeno porte (Quadro 1).

**Quadro 1 – Regras Gerais – LC 123/06**

<b>Enquadramento</b>	<b>Receita Bruta Anual</b>
Microempresa – ME	igual ou inferior a R\$ 360.000
Empresa de Pequeno Porte – EPP	superior a R\$ 360.000 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000

Entre os benefícios legais usufruídos pelas ME/EPPs, serão tratadas aqui as vantagens nas licitações públicas. Em razão da fiscalização a que estão sujeitos, os processos de compras públicas, normalmente, são caracterizados por exigir maior formalismo dos ofertantes. Os custos de tempo e de recursos para levantar certidões e documentos envolvidos na preparação de ofertas dentro das normas especificadas impõem dificuldades para a participação das micro e pequenas empresas nas licitações governamentais. Nesse sentido, como forma de atenuar essas dificuldades, os legisladores têm procurado conferir condições especiais de tratamento a essas organizações. O Quadro 2 sintetiza os principais benefícios que a LC nº 123/06 (e posteriores alterações LC nº 147/14 e LC nº 155/16) reservam a essas empresas.

**Quadro 2 – Regras Gerais – LC 123/06**

<b>Benefícios</b>	<b>Resumo das disposições normativas</b>	<b>Dispositivo legais</b>
<b>1. Empate ficto</b>	Considera-se empate propostas apresentadas pelas ME/EPP que sejam até 10% superiores à proposta mais bem classificada (no caso da modalidade de pregão, que sejam até 5% superior ao melhor preço). Havendo empate, a ME/EPP mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado.	- Arts. 44 e 45 da LC 123/2006 - Art. 19º do Dec. Municipal 56.475/2015
<b>2. Exclusividade nos itens de valor até R\$ 80 mil</b>	Deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de ME/EPP nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80 mil	- Arts. 47 e 48, I, da LC 123/2006 - Art. 7º do Dec. Municipal 56.475/2015
<b>3. Exigência de subcontratação de ME/EPP</b>	A Administração Pública poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de ME/EPP.	- Arts. 47 e 48, II, da LC 123/2006 - Arts. 8º e 9º do Dec. Municipal 56.475/2015
<b>4. Cota reservada de até 25% dos bens de natureza divisível</b>	A Administração Pública deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de ME/EPP. Trata-se da chamada cota reservada.	- Arts. 47 e 48, III, da LC 123/2006 - Art. 11º do Dec. Municipal 56.475/2015

---

Em algumas situações, a LC nº 123 (art. 49) permite que os benefícios 2, 3 e 4 do Quadro 2 não sejam aplicados. Elas ocorrem quando: não houver no mínimo 3 fornecedores competitivos capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório (inciso II), não forem vantajosos para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (inciso III) e; a licitação for dispensável ou inexigível (inciso IV). No âmbito regional, a LC nº 123/06, originalmente, dispunha no seu art. 47 que Estados e Municípios poderiam conceder tratamento diferenciado e simplificado para as ME/EPPs, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente. Posteriormente, a LC nº 147/2014 alterou esse dispositivo de forma a tornar obrigatório o tratamento diferenciado para as ME/EPPs. Acrescentando, ainda, que “enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal”.

Na cidade de São Paulo, o Decreto Municipal nº 56.475 de 2015 disciplinou o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às ME/EPPs para os fins de contratações públicas de bens, serviços e obras. Conforme o Quadro 2 mostra, o Decreto nº 56.475/2015 reproduz no município os mesmos benefícios da legislação federal. Adicionalmente, há dispositivo no Decreto que permite editais conceder margem de preferência de até 10% da melhor proposta válida para a contratação de ME/EPPs sediadas nas regiões prioritárias, caso assim tenham sido definidas por programas de incentivo a serem especificados por portaria conjunta do Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e do Secretário Municipal de Gestão.

É importante destacar que, embora haja a compreensão pelo legislador da importância em conceder tratamento diferenciado e preferencial às empresas de pequeno porte, a política de benefícios a essas entidades nas compras públicas pode implicar em custos financeiros para administração pública e comprometimento da eficiência para a economia.

Com relação eficiência econômica, o tratamento favorecido e diferenciado pode gerar significativas distorções. A título de exemplo, pode-se imaginar a seguinte situação: um fornecedor com menor custo deixa de ser o vencedor de uma licitação pública, em razão de

---

algum benefício (exclusividade, cota reservada ou margens de preferência) que favoreceu uma empresa ME/EPP. Como supostamente o vencedor do certame teria um custo mais alto para produzir o item do que o competidor vencido, com o decorrer do tempo, cria-se o incentivo para que o vencedor (ME/EPP) compre o item do vencido (empresa não enquadrada como ME/EPP), ao invés de produzi-lo. Ou caso esse vencedor não o faça, tem-se o incentivo para, futuramente, outra empresa enquadrada como ME/EPP com direito aos benefícios legais, adquira o produto a um menor custo (de uma empresa não ME/EPP), participe do processo de compra e vença o certame.

Com relação aos custos para a administração pública, recente trabalho<sup>1</sup> elaborado pelo corpo técnico do Tribunal de Contas da União –TCU mediu o impacto financeiro para a administração públicas dos benefícios previstos na LC nº 123/06 a partir da base de dados com todas as contratações de órgãos do governo federal entre 2017 e 2019. Uma das metodologias<sup>2</sup> utilizada foi comparar o preço de um item contratado na cota reservada para ME/EPP (benefício 2 no Quadro 2) com o preço, na mesma licitação, do mesmo item contratado na disputa aberta a qualquer empresa (cota principal). Com base nessa metodologia, verificou-se que os valores contratados nas cotas reservadas às ME/EPP tiveram custos, em média, 13,9% superiores aos preços unitários praticados nas cotas principais. Apresentada a legislação, passemos à situação atual das despesas municipais com micro e pequenas empresas.

---

1 Solicitação do Congresso Nacional requerendo informações sobre o impacto financeiro, para a Administração Pública, dos benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006 em favor das microempresas e empresas de pequeno porte. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3634620195.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>

2 Para medir o diferencial de preços, o estudo utilizou também outra metodologia, mas que não comparava os mesmos preços nas mesmas licitações. Diferentemente, a metodologia baseava-se no comparativo do percentual de desconto (diferença entre o preço prévio estimado e o preço contratado) obtido em dois grupos diferentes: licitações sem benefícios e com benefícios (exclusividade e cota reservada). No entanto, os descontos podem sofrer a influência da qualidade das estimativas realizadas pelos setores contratantes, ou viés de seleção (licitações com o benefício da exclusividade naturalmente tenha um preço prévio estimado maior do que a licitação sem exclusividade). Como resultado, verificou-se que os percentuais de desconto obtidos foram de aproximadamente 23,92% no grupo com benefícios e aproximadamente 14,92% no grupo sem benefícios. Ou seja, por esse critério, o impacto financeiro foi desfavorável ao grupo sem benefícios.

---

## Panorama Municipal - Dados Orçamentários

### Metodologia

A pesquisa consistiu em analisar as informações disponibilizadas pela Prefeitura no sistema SOF (através do CUBO), dos empenhos realizados entre 2017 e 2020. Foram pesquisados cerca de 558.497 registros envolvendo empenhos e marcados, por esta consultoria, como destinados a pequenas empresas todos aqueles cujo credor continha explicitamente em seu nome a sigla de “EPP” ou “ME”. Foi checada também a sigla “MEI”, no entanto, encontrou-se apenas 1 registro de R\$750,00 mostrando que, embora fosse o único critério a nossa disposição dada as informações disponíveis, não seria um critério muito adequado. Por isso, para fins de exposição de dados, entenderemos como “microempresas”, “pequenas empresas” aquelas cujos nomes possuam as siglas EPP ou ME.

É importante frisar que este não é um método inteiramente preciso e está sujeito a falhas dado que é extremamente dependente de como o nome do credor foi preenchido pelos operadores da Prefeitura, além de problemas relacionados ao próprio mecanismo de pesquisa que pode não captar formas diferentes de preencher a marcação de pequena empresa, por exemplo, preenchimento de “M.E” ou “M E” no lugar de “ME”, embora procurou-se construir um algoritmo de pesquisa robusto a essas variações.

Todos os valores de empenhos são valores líquidos, ou seja, considerando os cancelamentos até o último dia do respectivo ano da emissão de cada empenho.

### Dados

A tabela abaixo traz um resumo dos valores encontrados seguindo o critério explicado previamente.

**EMPENHOS LIQUIDOS - R\$ - POR TIPO DE CREDOR**

TIPO CREDOR	2017	2018	2019	2020	TOTAL
EPP	212.530.187	204.698.562	161.951.439	227.540.462	<b>806.720.649</b>
ME	192.565.486	174.774.730	167.881.646	150.332.289	<b>685.554.150</b>
<b>Total - Pequena/Micro Empresas*</b>	<b>405.095.673</b>	<b>379.473.291</b>	<b>329.833.085</b>	<b>377.872.750</b>	<b>1.492.274.800</b>
Demais Credores	50.388.888.826	53.777.668.444	59.059.591.189	64.537.464.664	<b>227.763.613.123</b>
<b>Total - Geral</b>	<b>50.793.984.500</b>	<b>54.157.141.736</b>	<b>59.389.424.274</b>	<b>64.915.337.414</b>	<b>229.255.887.923</b>

\* - Segundo o critério explicado na seção de Metodologia. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

**NÚMERO DE REGISTROS - POR TIPO DE CREDOR**

TIPO CREDOR	2017	2018	2019	2020	TOTAL
EPP	3.831	3.236	2.756	2.098	<b>11.921</b>
ME	7.621	7.832	6.759	5.956	<b>28.168</b>
<b>Total - Pequena/Micro Empresas*</b>	<b>11.452</b>	<b>11.068</b>	<b>9.515</b>	<b>8.054</b>	<b>40.089</b>
Demais	125.956	138.478	135.776	118.198	<b>518.408</b>
<b>Total Geral</b>	<b>137.408</b>	<b>149.546</b>	<b>145.291</b>	<b>126.252</b>	<b>558.497</b>

\* - Segundo o critério explicado na seção de Metodologia. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

Observando os empenhos dos últimos 4 anos completos(2017-2020), do valor total destinados a micro e pequenas empresas (EPP/ME), 62,54% foram despesas no elemento 33903900 -“Outros Serviços de Terceiro –Pessoa Jurídica”, seguido de 33903000 -“Material de Consumo” com 15,95%, 44905100 -“Obras e Instalações” com 4,85%e44903900 -“Outros Serviços de Terceiro –Pessoa Jurídica. A tabela abaixo contém a divisão completa.

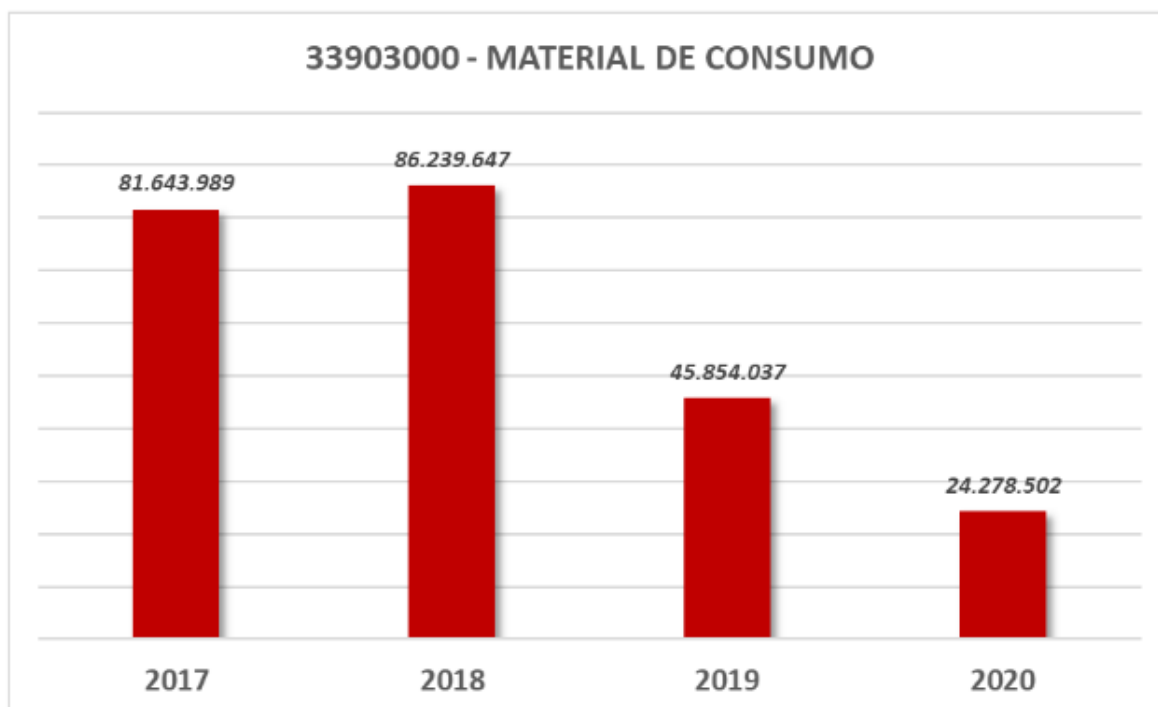
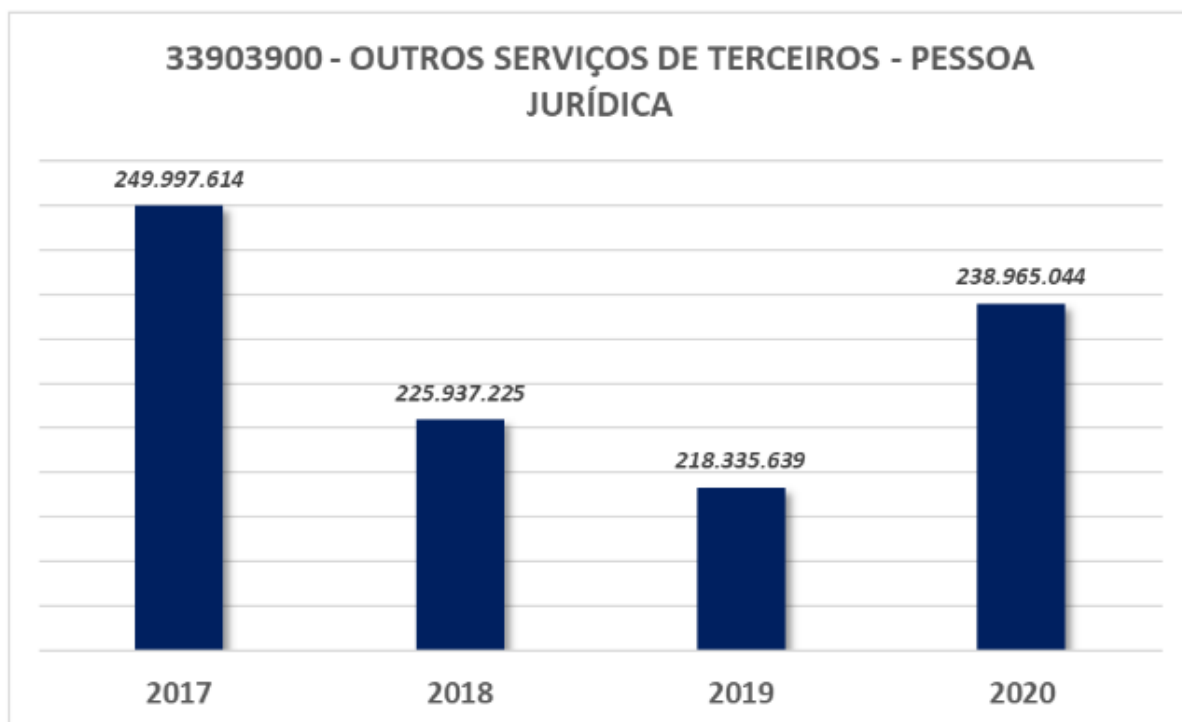
**VALORES EMPENHADOS\* POR ELEMENTO DESPESA - EPP/ME - 2017-2020**

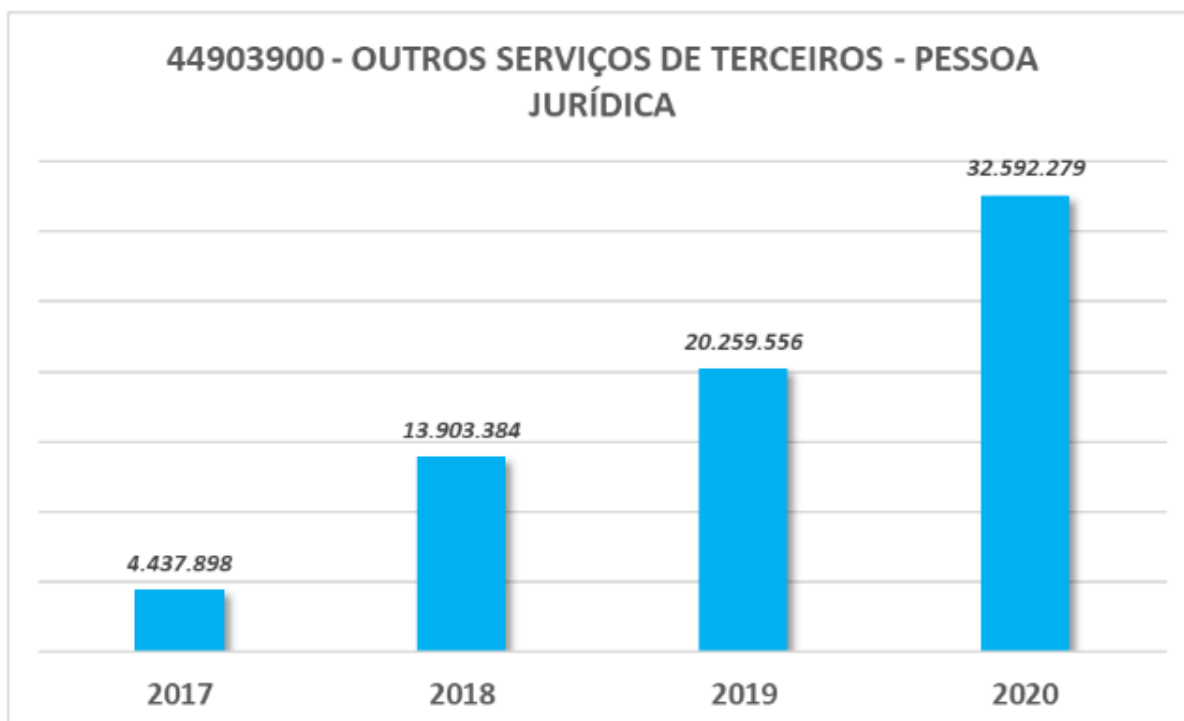
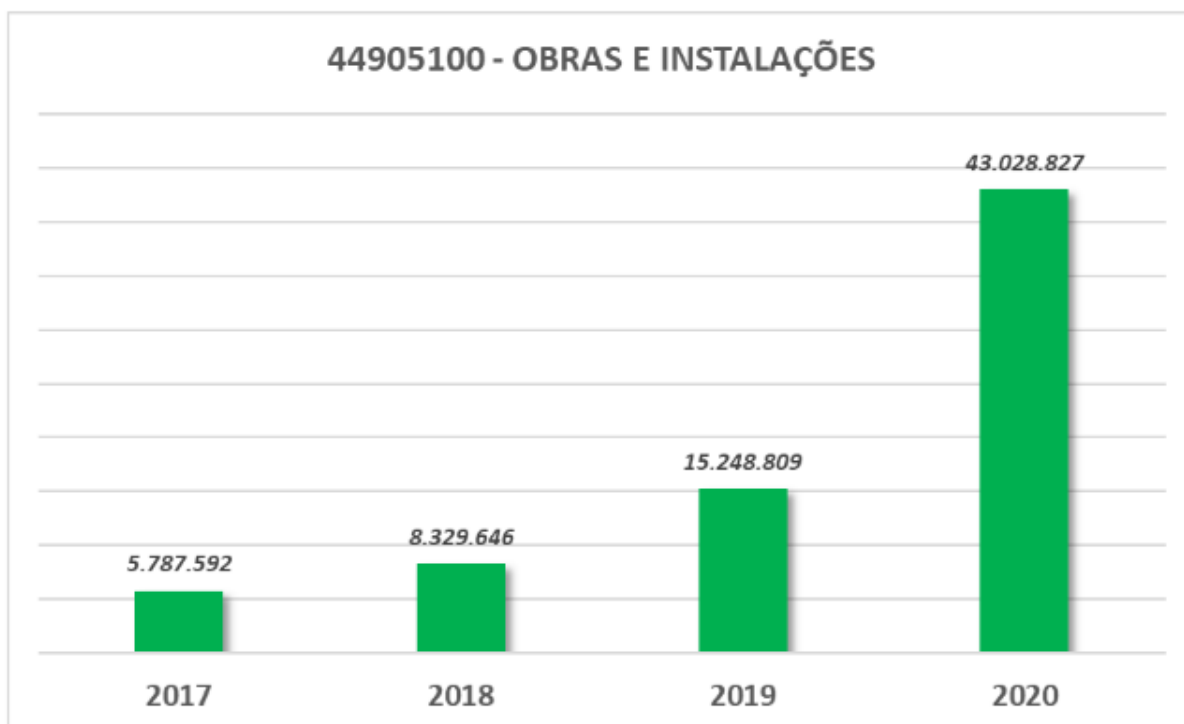
<b>COD.</b>	<b>ELEMENTO</b>	<b>TOTAL (2017-2020)</b>	<b>%</b>
3.3.90.39.00	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	933.235.522	62,54%
3.3.90.30.00	MATERIAL DE CONSUMO	238.016.176	15,95%
4.4.90.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	72.394.874	4,85%
4.4.90.39.00	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	71.193.118	4,77%
3.3.90.32.00	MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	61.952.808	4,15%
4.4.90.52.00	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	33.995.388	2,28%
3.3.90.37.00	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	24.937.109	1,67%
3.3.90.62.00	AQUISIÇÃO DE PRODUTOS PARA REVENDA	16.159.539	1,08%
3.3.50.39.00	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	9.573.899	0,64%
3.3.90.92.00	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	6.702.974	0,45%
4.5.90.62.00	AQUISIÇÃO DE PRODUTOS PARA REVENDA	6.348.458	0,43%
3.3.90.40.00	SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - PESSOA JURÍDICA	6.011.175	0,40%
3.3.90.91.00	SENTENÇAS JUDICIAIS	2.929.950	0,20%
3.3.90.31.00	PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTRAS	2.812.435	0,19%
4.4.90.92.00	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	1.871.150	0,13%
3.3.90.33.00	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	1.311.437	0,09%
3.3.90.47.00	OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	809.087	0,05%
4.4.90.30.00	MATERIAL DE CONSUMO	606.165	0,04%
4.4.90.40.00	SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - PESSOA JURÍDICA	471.983	0,03%
4.4.50.51.00	OBRAS E INSTALAÇÕES	443.875	0,03%
4.4.90.91.00	SENTENÇAS JUDICIAIS	253.177	0,02%
3.3.90.45.00	SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	136.192	0,01%
3.3.90.36.00	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	68.000	0,00%
3.3.90.93.00	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	23.312	0,00%
3.3.90.35.00	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	17.000	0,00%
<b>TOTAL</b>		<b>1.492.274.800</b>	<b>100%</b>

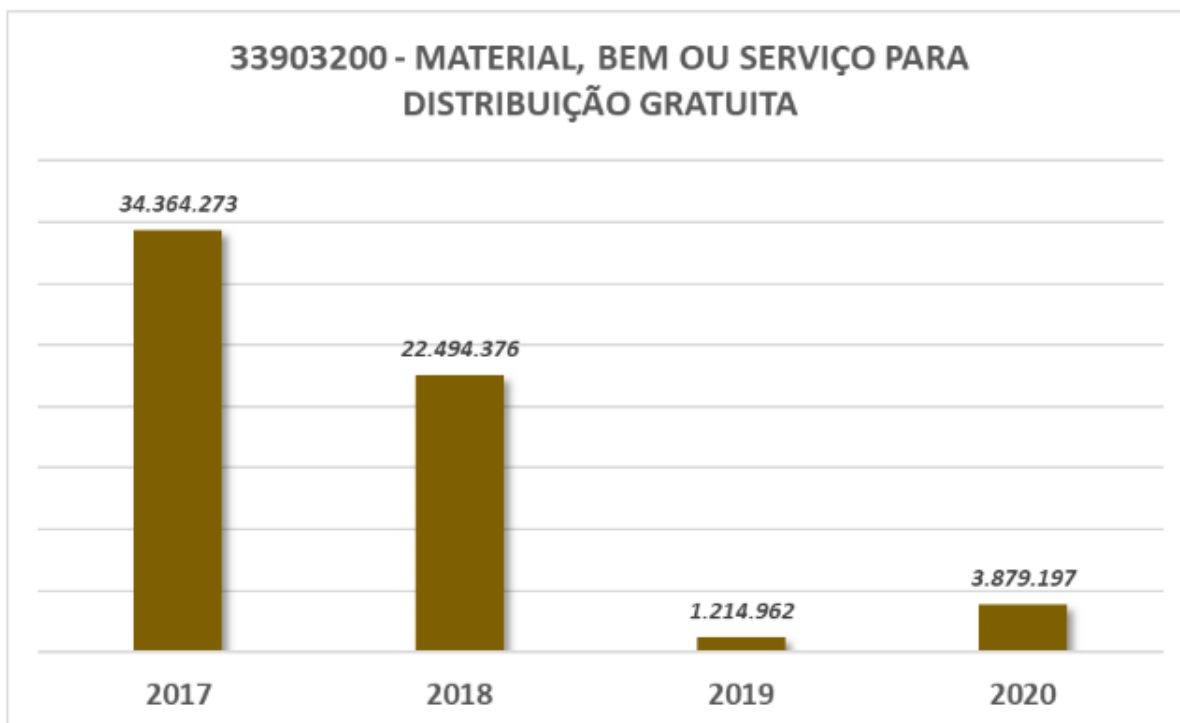
\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

Os gráficos abaixo mostram a evolução desses empenhos durante os 4 anos para os 5 elementos de despesa com maiores valores destinados a micro e pequenas empresas (EPP/ME), que juntos correspondem a cerca de 92% dos valores empenhados para esse tipo de credor .



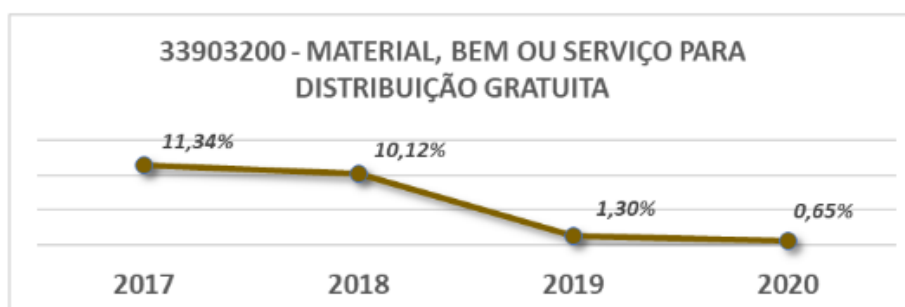
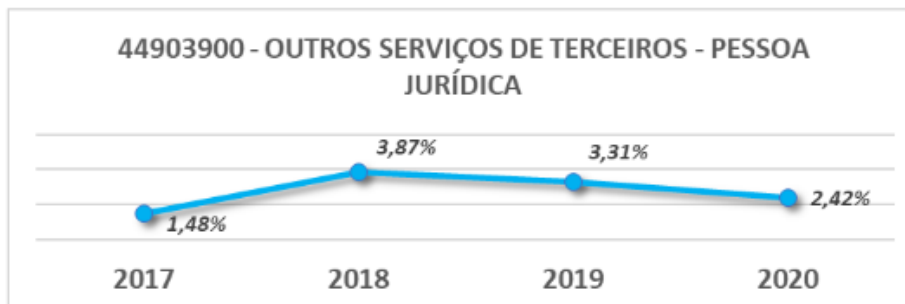
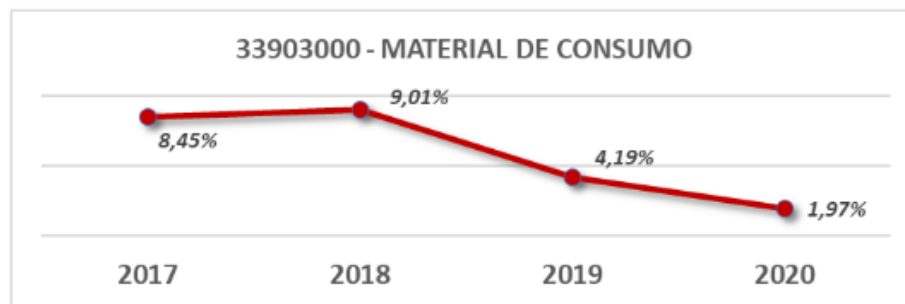






Pelos números é possível ver uma queda acentuada nos elementos materiais de consumo e material, bem ou serviço para distribuição gratuita, havendo, portanto, espaço para uma retomada das compras de itens incluídos nesses elementos de pequenos fornecedores (EPP/ME). Se observarmos o percentual do total dos empenhos desses elementos de despesas, destinados a microempresas (EPP/ME), observamos queda na porcentagem em 2020, por exemplo, de material, bem ou serviço para distribuição gratuita, mesmo o total, nesse elemento, tendo subido mais de 5 vezes no respectivo ano, o que também revela grande espaço para retomada dos níveis de compra de anos anteriores, principalmente 2017/18.

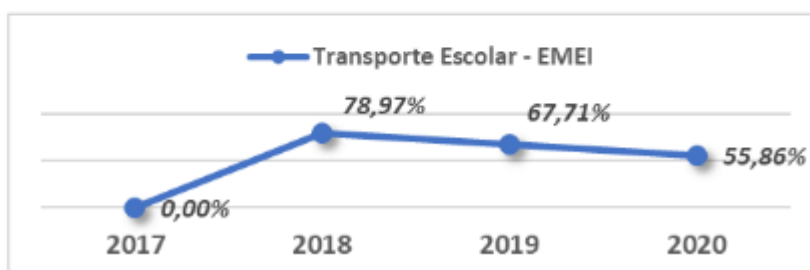
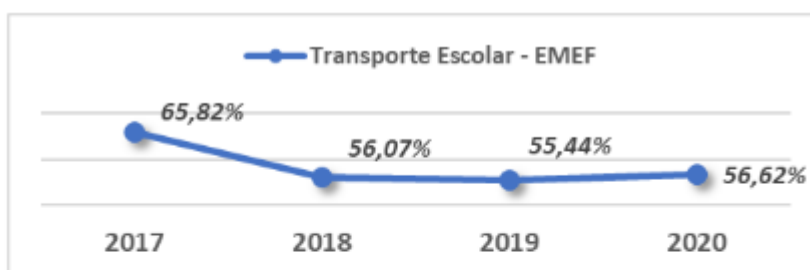
Os gráficos abaixo apresentam a evolução da porcentagem do total gasta com pequenas empresas nos 5 elementos de despesa destacados até aqui.

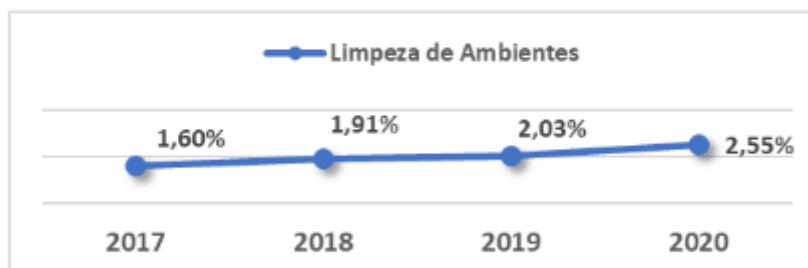
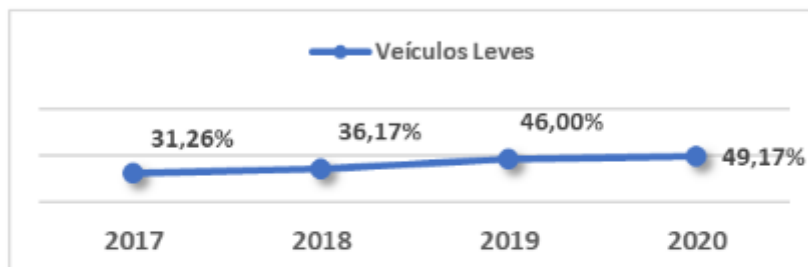


Os chamados “itens de despesa” são uma codificação/classificação que visa detalhar mais em que serviços/bens foram utilizadas as despesas incorridas pela administração municipal. Esse detalhamento é realizado a partir dos usuais elementos de despesa apresentados no orçamento. As tabelas seguintes apresentam para cada um dos 5 elementos de despesa destacados até aqui os 10 maiores itens de despesas (quando houver) no quadriênio 2017-2020, além de gráficos com a porcentagem relativa dos valores empenhados, dentro daquele item de despesa, destinados a micro e pequenas empresas (EPP/ME).

<b>33903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA (ITENS DE DESPESA)</b>						
<b>COD.</b>	<b>DESCR SUB-ITEM</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
3.3.90.39.54.03	Transporte Escolar - EMEF	62.159.540	31.994.345	41.389.738	28.832.304	<b>164.375.926</b>
3.3.90.39.54.01	Transporte Escolar - EMEI		27.143.584	23.902.750	13.259.884	<b>64.306.219</b>
3.3.90.39.77.01	Guarda, Vigilância e Segurança em Geral	12.989.094	15.788.749	16.144.338	17.150.654	<b>62.072.835</b>
3.3.90.39.10.01	Locação de imóveis	14.237.437	13.354.244	13.706.750	13.894.576	<b>55.193.008</b>
3.3.90.39.14.04	Veículos Leves com Motorista	18.785.084	9.552.497	9.167.293	10.767.244	<b>48.272.118</b>
3.3.90.39.14.03	Veículos Leves	9.046.149	8.767.548	12.409.103	16.815.700	<b>47.038.501</b>
3.3.90.39.78.01	Limpeza de Ambientes	9.857.849	10.978.044	10.827.846	10.592.342	<b>42.256.081</b>
3.3.90.39.84.22	Manutenção de Túneis	1.731.142	9.365.271	13.361.585	16.893.215	<b>41.351.213</b>
3.3.90.39.79.99	Outros Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	3.036.606	1.971.808	610.261	28.907.406	<b>34.526.080</b>
3.3.90.39.16.17	Manutenção e conservação de bens imóveis	10.169.341	9.628.360	4.510.128	3.767.639	<b>28.075.467</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

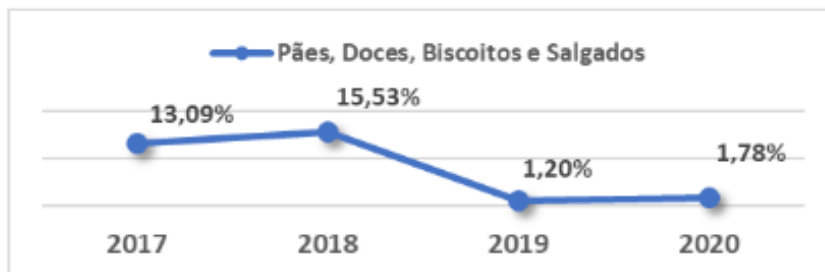
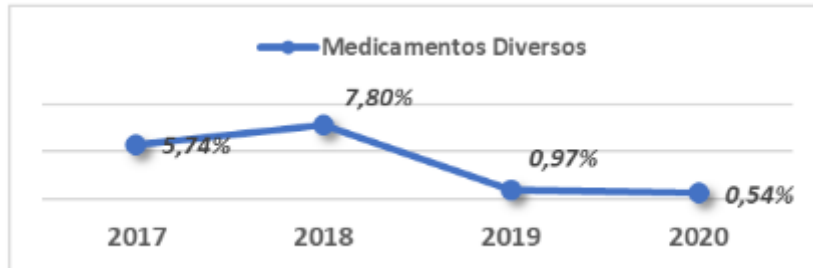




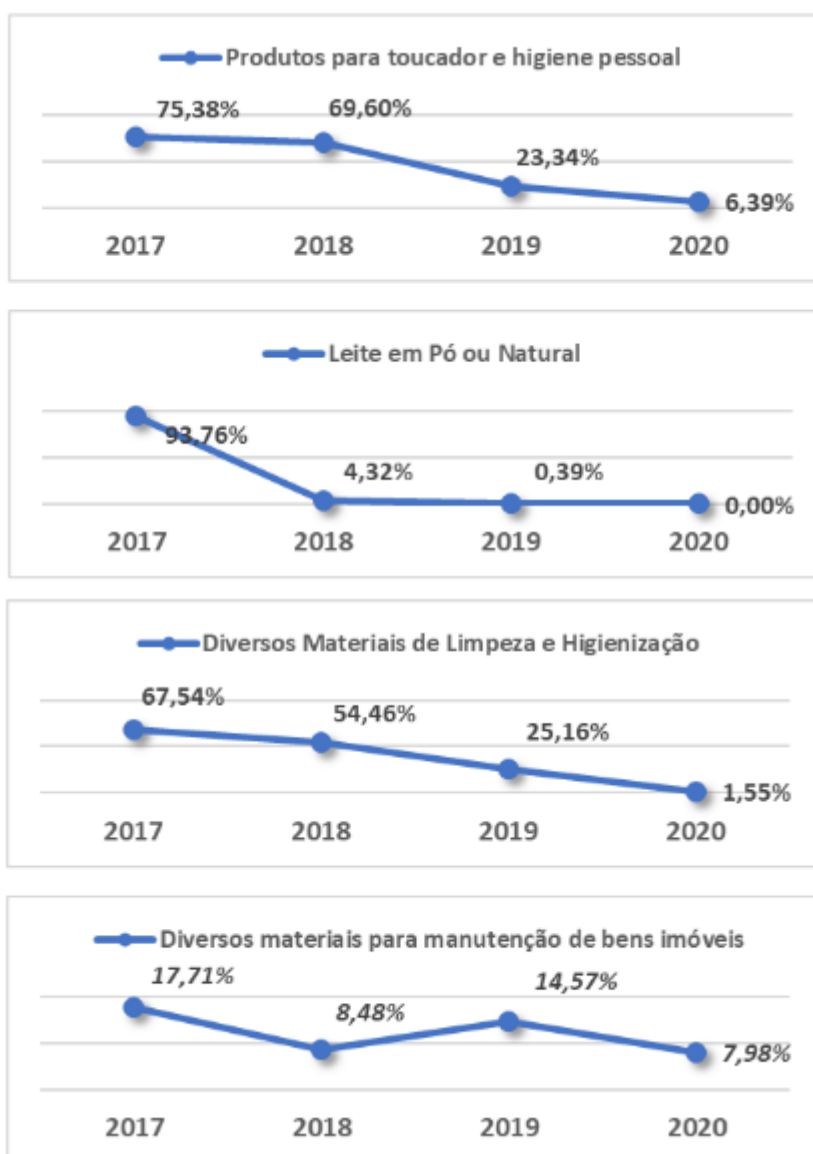


<b>33903000 - MATERIAL DE CONSUMO (ITENS DE DESPESA)</b>						
<b>COD.</b>	<b>DESCR SUB-ITEM</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
3.3.90.30.07.99	Diversos gêneros alimentícios	23.393.412	24.567.040	18.550.319	3.225.422	<b>69.736.194</b>
3.3.90.30.09.01	Medicamentos Diversos	18.434.231	25.858.928	3.803.397	2.095.914	<b>50.192.470</b>
3.3.90.30.36.99	Diversos materiais hospitalares	12.247.001	11.097.965	8.351.894	8.012.132	<b>39.708.991</b>
3.3.90.30.10.99	Diversos materiais odontológicos	3.152.184	4.726.325	2.500.848	907.496	<b>11.286.853</b>
3.3.90.30.07.05	Pães, Doces, Biscoitos e Salgados	2.517.837	2.684.912	174.396	72.057	<b>5.449.202</b>
3.3.90.30.20.99	Diversos Materiais de Cama, Mesa e Banho	882.407	1.774.342	1.156.439	1.025.641	<b>4.838.830</b>
3.3.90.30.22.04	Produtos para toucador e higiene pessoal	1.574.306	1.679.571	791.338	188.266	<b>4.233.480</b>
3.3.90.30.07.10	Leite em Pó ou Natural	2.915.964	206.907	44.550		<b>3.167.422</b>
3.3.90.30.22.99	Diversos Materiais de Limpeza e Higienização	989.649	1.502.865	547.637	87.179	<b>3.127.331</b>
3.3.90.30.24.99	Diversos materiais para manutenção de bens imóveis	872.171	446.117	896.998	889.677	<b>3.104.963</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

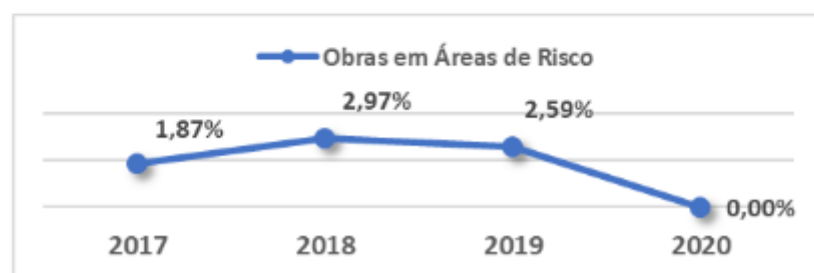
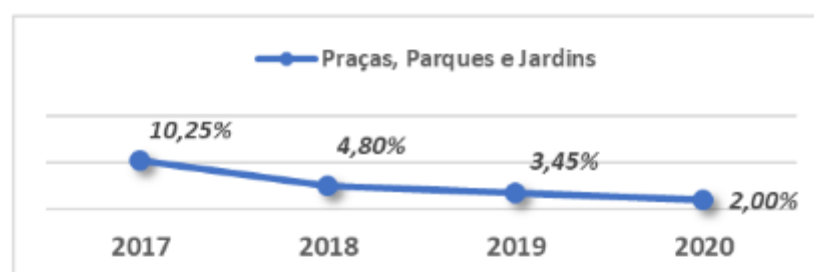
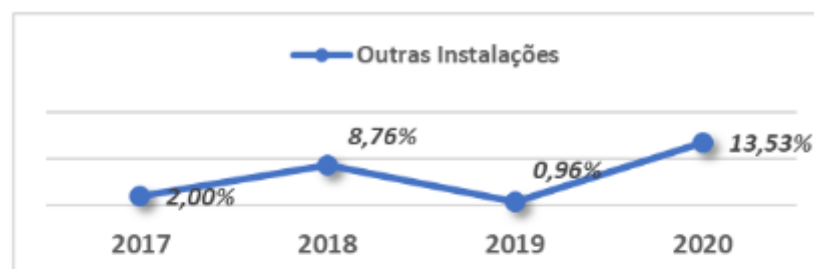


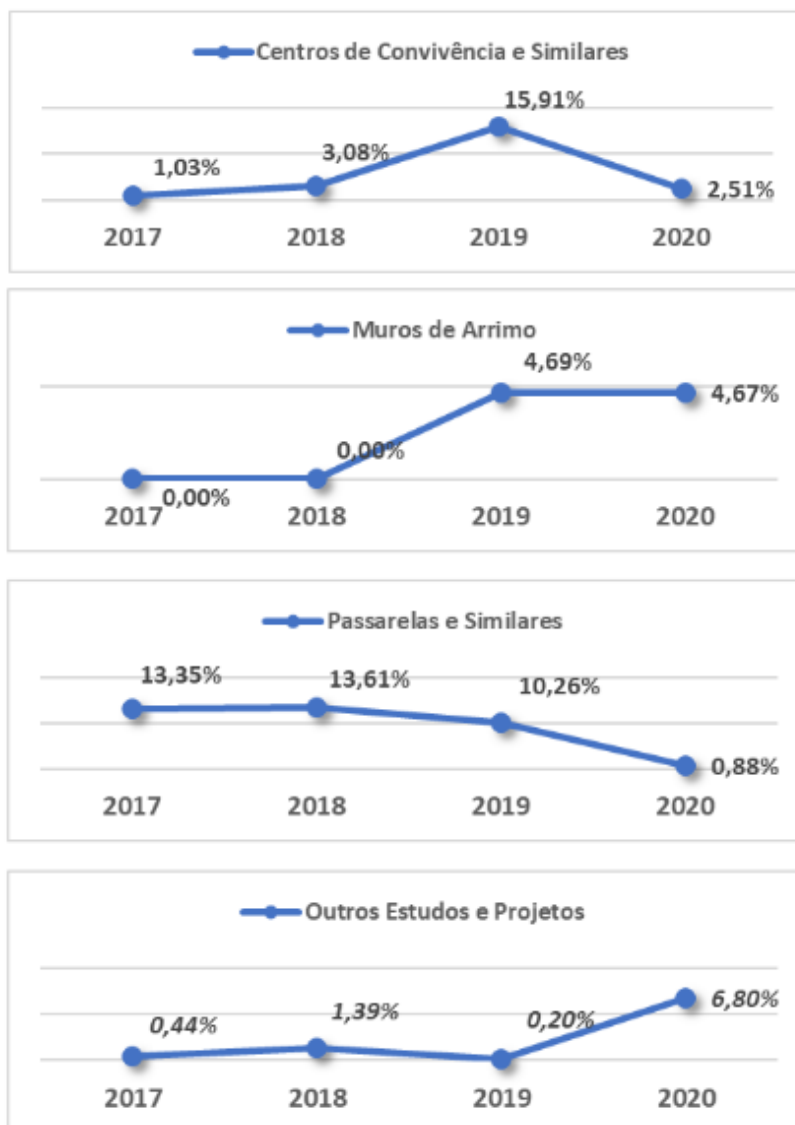




<b>44905100 - OBRAS E INSTALAÇÕES (ITENS DE DESPESA)</b>						
<b>COD.</b>	<b>DESCR SUB-ITEM</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
4.4.90.51.89.11	Pavimentação de Ruas e Avenidas		1.034.808	143.998	26.753.620	27.932.426
4.4.90.51.92.99	Outras Instalações	555.988	1.293.946	658.949	8.212.561	10.721.443
4.4.90.51.89.06	Centros Esportivos e Similares	24.141	852.726	4.970.293	1.867.167	7.714.328
4.4.90.51.89.16	Praças, Parques e Jardins	1.524.270	1.111.413	2.110.236	1.979.301	6.725.220
4.4.90.51.99.04	Remanejamento de Interferências	1.455.570	1.619.905	832.512	916.907	4.824.894
4.4.90.51.89.08	Obras em Áreas de Risco	203.715	479.861	2.212.570		2.896.147
4.4.90.51.89.26	Centros de Convivência e Similares	233.338	454.447	1.581.381	341.411	2.610.576
4.4.90.51.99.03	Muros de Arrimo		0	508.465	1.146.546	1.655.011
4.4.90.51.89.14	Passarelas e Similares	296.265	570.155	602.755	113.148	1.582.324
4.4.90.51.80.99	Outros Estudos e Projetos	76.140	104.939	95.577	1.129.400	1.406.057

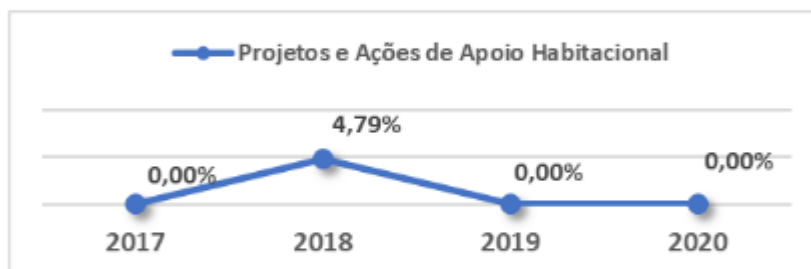
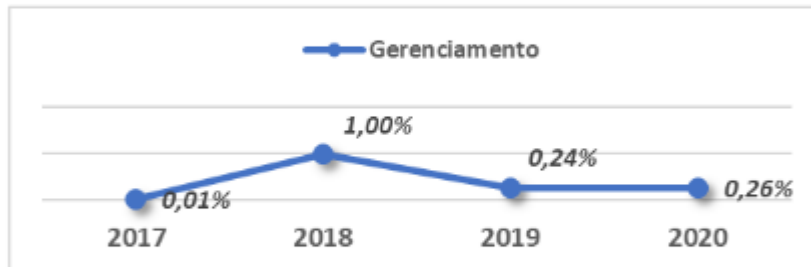
\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

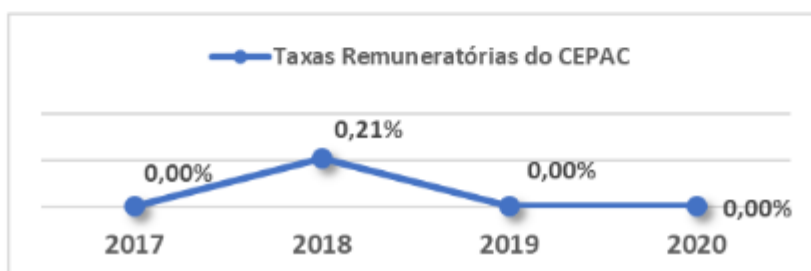
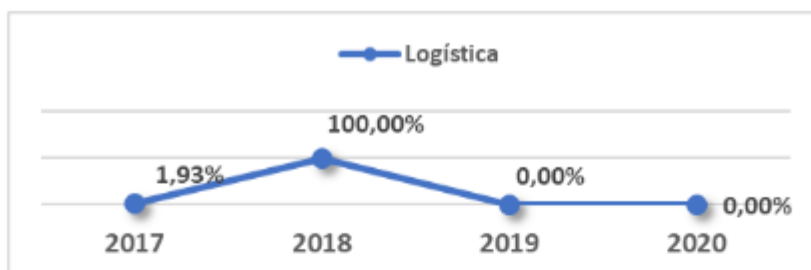




<b>44903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA (ITENS DE DESPESA)</b>						
<b>COD.</b>	<b>DESCR SUB-ITEM</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
4.4.90.39.16.17	Manutenção e Reformas de Bens Imóveis	3.994.202	10.319.532	19.598.789	32.158.120	66.070.642
4.4.90.39.05.01	Gerenciamento	16.239	1.831.830	619.559	434.159	2.901.787
4.4.90.39.94.02	Aquisição de Softwares - Intangível	273.963	676.183			950.145
4.4.90.39.92.02	Desenvolvimento de Software		734.127			734.127
4.4.90.39.91.02	Projetos e Ações de Apoio Habitacional		194.207			194.207
4.4.90.39.99.28	Incentivos Fiscais - Zona Leste de São Paulo	48.963	95.539	0		144.502
4.4.90.39.05.02	Logística	94.033	1.511			95.544
4.4.90.39.22.03	Eventos Esportivos, Culturais e Turísticos	10.500		34.900		45.400
4.4.90.39.99.32	Taxas Remuneratórias do CEPAC		36.506			36.506
4.4.90.39.05.05	Serviços de Instalação de Rede de Energia		13.950			13.950

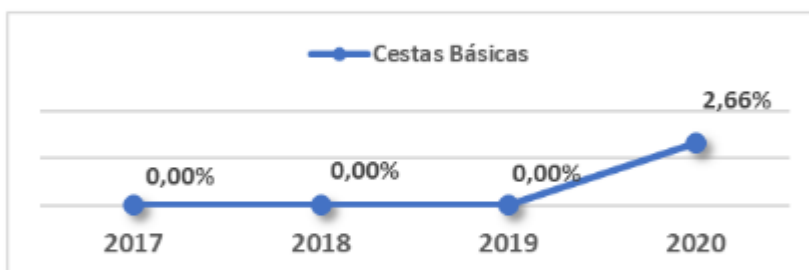
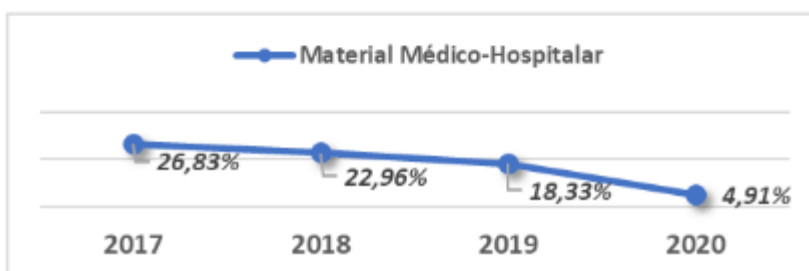
\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

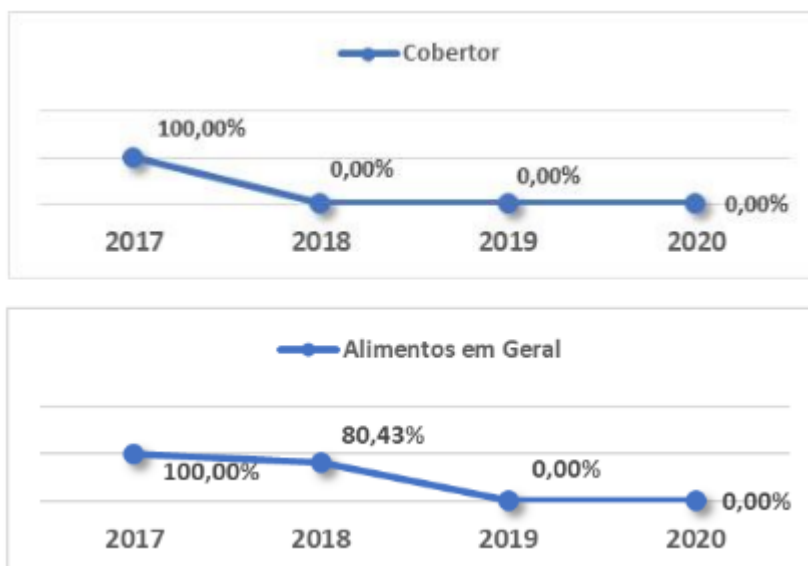




<b>33903200 - MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA (ITENS DE DESPESA)</b>						
<b>COD.</b>	<b>DESCR SUB-ITEM</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
3.3.90.32.99.05	Uniforme Escolar	23.686.184	11.782.024	51.782		35.519.990
3.3.90.32.05.02	Leite e achocolatados	7.072.726	8.842.396		376.573	16.291.695
3.3.90.32.99.04	Material Médico-Hospitalar	1.240.247	1.687.500	972.157	1.305.771	5.205.675
3.3.90.32.04.01	Material Escolar	1.929.316	9.850	124.805	66.070	2.130.041
3.3.90.32.05.01	Cestas Básicas				1.845.600	1.845.600
3.3.90.32.12.06	Urnas e Caixões		55.181	66.218	285.184	406.583
3.3.90.32.03.01	Cobertor	394.500				394.500
3.3.90.32.05.03	Alimentos em Geral	41.300	117.424			158.724

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021





Destaca-se, no elemento 33903900 –Material de Consumo, a queda de participação das microempresas no fornecimento de praticamente todos os itens: gêneros alimentícios, materiais odontológicos, produtos de higiene pessoal, materiais de limpeza e higienização etc.. No elemento 33903200 –Material, Bem ou Serviço para distribuição gratuita, também há quedas consideráveis como em uniforme escolar, leite e achocolatados e material médico-hospitalar (esse último, talvez, devido à pandemia, onde as despesas com esses itens cresceram substancialmente e pequenas empresas, possivelmente, em função da diminuta escala de produção, não seriam capazes de fornecer rapidamente na quantidade demandada).

Prosseguindo a apresentação dos dados, as próximas tabelas apresentam a modalidade de licitação usada nos empenhos dos 5 elementos de despesa destacados anteriormente e destinados às micro e pequenas empresas (EPP/ME), dentro do critério de pesquisa apresentado anteriormente.

<b>33903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA</b>					
<b>MOD. LICITAÇÃO</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
Pregão	110.802.570	97.924.358	92.594.810	110.644.601	<b>411.966.339</b>
Inexigibilidade	68.747.967	72.188.093	77.537.191	53.780.094	<b>272.253.345</b>
Não Aplicável	34.668.365	25.297.313	24.611.980	55.142.491	<b>139.720.149</b>
Dispensa de Licitação	33.933.926	24.701.236	22.572.088	19.028.019	<b>100.235.269</b>
Concorrência	513.677	5.404.232	268.742	166.452	<b>6.353.103</b>
Tomada de Preços	315.971	345.010	432.755	123.366	<b>1.217.102</b>
Migração	721.718				<b>721.718</b>
Concurso			197.538	64.000	<b>261.538</b>
Convite	105.049	29.347	107.796	14.031	<b>256.224</b>
Leilão	188.370	47.636	12.740	1.989	<b>250.735</b>
<b>TOTAL</b>	<b>249.997.614</b>	<b>225.937.225</b>	<b>218.335.639</b>	<b>238.965.044</b>	<b>933.235.522</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

<b>33903000 - MATERIAL DE CONSUMO</b>					
<b>MOD. LICITAÇÃO</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
Pregão	75.276.035	77.971.574	37.950.783	18.707.650	<b>209.906.043</b>
Dispensa de Licitação	5.320.237	4.080.117	6.419.826	3.969.900	<b>19.790.079</b>
Inexigibilidade	10.387	981.065	1.402.172	1.386.764	<b>3.780.388</b>
Não Aplicável	218.491	3.133.831	50.542	144.801	<b>3.547.665</b>
Tomada de Preços	453.038	56.337	16.674	8.410	<b>534.459</b>
Migração	243.914				<b>243.914</b>
Concorrência	114.652	16.723	4.869	60.977	<b>197.221</b>
Leilão	7.236		9.172		<b>16.408</b>
<b>TOTAL</b>	<b>81.643.989</b>	<b>86.239.647</b>	<b>45.854.037</b>	<b>24.278.502</b>	<b>238.016.176</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

<b>44905100 - OBRAS E INSTALAÇÕES</b>					
<b>MOD. LICITAÇÃO</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
Tomada de Preços	1.417.323	1.053.920	4.728.409	14.498.087	<b>21.697.740</b>
Convite	2.182.272	5.179.849	6.318.673	6.987.794	<b>20.668.588</b>
Concorrência		8.000		19.223.557	<b>19.231.557</b>
Dispensa de Licitação	982.071	675.937	3.373.830	1.824.326	<b>6.856.163</b>
Pregão	774.871	977.929	767.974	402.073	<b>2.922.847</b>
Não Aplicável		434.010	59.923		<b>493.934</b>
Concurso	339.759				<b>339.759</b>
Inexigibilidade				92.991	<b>92.991</b>
Migração	91.295				<b>91.295</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.787.592</b>	<b>8.329.646</b>	<b>15.248.809</b>	<b>43.028.827</b>	<b>72.394.874</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021



<b>44903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA</b>					
<b>MOD. LICITAÇÃO</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
Não Aplicável	0	3.210.087	9.118.480	9.512.209	<b>21.840.777</b>
Convite	2.246.286	1.117.252	5.528.779	10.067.151	<b>18.959.468</b>
Tomada de Preços	769.455	720.859	3.225.576	8.089.827	<b>12.805.717</b>
Dispensa de Licitação	821.371	3.418.395	1.132.326	2.802.054	<b>8.174.147</b>
Pregão	592.385	779.643	1.099.278	2.121.038	<b>4.592.344</b>
Concorrência		4.283.674			<b>4.283.674</b>
Concurso		373.475	137.616		<b>511.091</b>
Inexigibilidade	8.400		17.500		<b>25.900</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.437.898</b>	<b>13.903.384</b>	<b>20.259.556</b>	<b>32.592.279</b>	<b>71.193.118</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

<b>33903200 - MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA</b>					
<b>MOD. LICITAÇÃO</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
Pregão	33.312.073	20.797.026	125.178	936.678	<b>55.170.954</b>
Inexigibilidade	1.050.000	1.687.500	1.018.692	1.000.000	<b>4.756.192</b>
Dispensa de Licitação	2.200	9.850	52.606	1.845.600	<b>1.910.256</b>
Não Aplicável			18.486	96.920	<b>115.406</b>
<b>TOTAL</b>	<b>34.364.273</b>	<b>22.494.376</b>	<b>1.214.962</b>	<b>3.879.197</b>	<b>61.952.808</b>

\* - valor empenhado líquido. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

Em itens de despesa corrente (código iniciado com 3), observa-se uma predominância da modalidade de licitação pregão, enquanto em despesas de capital/investimentos (código iniciado com 44) há uma variação da modalidade utilizada. Olhando em termos gerais, a modalidade de licitação “Convite” é a que mais tem a participação de micro e pequenas empresas (18%), seguido de “Tomada de Preços”. É esperado que assim seja, dado que a modalidade “Convite” é um dos mecanismos usados para conceder tratamento diferenciado e simplificado para a contratação de micro e pequenas empresas. A tabela seguinte apresenta os empenhos destinados às pequenas empresas por modalidade de licitação e a porcentagem em relação ao total empenhado nas respectivas modalidades.

<b>MODALIDADE DA LICITAÇÃO</b>			
<b>Mod. Licitação</b>	<b>Total Pequena/Micro Empresas* (2017-2020)</b>	<b>Total (2017-2020)</b>	<b>%</b>
Convite	40.001.504	221.832.300	18,0%
Tomada de Preços	36.847.335	337.694.973	10,9%
Pregão	769.450.688	19.803.745.328	3,9%
Leilão	505.564	14.899.548	3,4%
Concurso	1.122.307	37.424.840	3,0%
Inexigibilidade	282.347.538	12.949.595.762	2,2%
Dispensa de Licitação	147.431.262	11.118.241.466	1,3%
Migração	1.344.323	128.510.049	1,0%
Concorrência	30.520.072	14.458.691.069	0,2%
Não Aplicável	182.704.207	170.118.214.627	0,1%
Adiantamento/Suprimento Fundos	0	67.037.961	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.492.274.800</b>	<b>229.255.887.923</b>	<b>0,7%</b>

\* - Segundo o critério explicado na seção de Metodologia. FONTE: SOF/CUBO. Pos: 21/05/2021

## Considerações Finais

A LC nº 123/06, disciplinada no município pelo Decreto nº 56.475, dispensa aos ME/EPP importantes vantagens nos processos de compras públicas. Destacam-se: empate ficto, exclusividade nos itens de valor até R\$ 80 mil, exigência de subcontratação, cota reservada de até 25% nos bens de natureza divisível. Apesar desses benefícios, as compras públicas da Prefeitura de São Paulo têm baixa participação percentual de fornecedores enquadrados como ME/EPPs. No entanto, a sugestão de qualquer medida que busque elevar essa participação necessita de um entendimento mais preciso das suas razões na ponta do processo de compra pública. (Baixo interesse dos ME/EPP em participar das licitações? A administração tem invocado os eventos do art. 49 da LC nº 123/06 para não aplicar os benefícios?, ...).

As informações disponíveis nos sistemas de execução orçamentária SOF/CUBO permitem identificar os itens das despesas públicas em que a participação dos ME/EPPs diminuiu nos últimos anos, e, portanto, com potencial para uma expansão/retomada rápida, sem grandes alterações legais e procedimentais por parte da Prefeitura.

---

Dentre esses itens, destacam-se: uniformes escolares, material médico-hospitalar, material escolar, manutenção e reformas de bens imóveis, materiais de limpeza e higienização dentre outros. Os itens relacionados à saúde, por exemplo, tiveram forte crescimento das despesas, enquanto a participação das ME/EPPs nessas compras caíram, caracterizando uma possível área a ser melhor explorada.

No entanto, as informações disponíveis não permitem fazer avaliação sobre o cumprimento ou não da legislação. Além de representar um volume de informações extremamente alto, demandaria informações sobre os processos de compras públicas atualmente não disponíveis a esta Consultoria.

Diante do exposto, e dependendo do interesse dos envolvidos, poderiam ser encaminhados questionamentos ao Executivos pedindo detalhamento da participação de pequenas e médias empresas nos procedimentos de compra realizados e os incentivos e mecanismos que o poder público municipal vem utilizando para aumentar essa participação.

---

#### **4. Impacto Orçamentário decorrente do retorno do Benefício da Gratuidade da Tarifa de Transporte Público para idosos entre 60 e 64 anos.**

Neste estudo é apresentada estimativa de impacto orçamentário decorrente de um eventual retorno do benefício da gratuidade da tarifa de transporte público na cidade de São Paulo para idosos entre 60 e 64 anos. Na elaboração das estimativas, buscou-se diferenciar as distintas categorias de ocupação econômica entre os idosos dessa faixa etária.

Foram utilizados dois conjuntos de dados:

- **Pesquisa Origem e Destino - OD:** é a maior pesquisa de mobilidade urbana no Brasil. A Companhia do Metrô de São Paulo realiza a cada dez anos essa pesquisa mediante entrevistas com residentes de domicílios, escolhidos por amostragem, de toda a Região Metropolitana de São Paulo através da aplicação de questionário, que visa levantar informações sobre as características das viagens (ônibus, metro, trem, carro, a pé, ...) e socioeconômicas dos passageiros. Utilizaremos nesse estudo as informações socioeconômicas (idade, renda e ocupação econômica) dos usuários do sistema de ônibus municipal residentes da cidade de São Paulo levantadas na última Pesquisa OD realizada no ano de 2017 (disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/>).

- **Relatório Técnico da SPTrans:** para embasar as alterações das tarifas do transporte coletivo, a SPTrans encaminha à Câmara Municipal de São Paulo Relatório Técnico, no qual é apresentado, de forma sintética, os aspectos econômico-financeiros relevantes do sistema de transporte coletivo na cidade de São Paulo. Por representar uma importante fonte de informações disponíveis sobre o sistema, nesse estudo serão utilizados os dados gerais de custos e financeiros do mais recente Relatório encaminhado à Câmara Municipal (em 20/12/2019), que fundamentou a última alteração da tarifa de ônibus (disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=227887](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/index.php?p=227887)).

## Metodologia e Estimativas de Impacto Orçamentário:

Entre as informações disponíveis no Relatório Técnico da SPTrans, há o detalhamento que quantifica o valor mensal necessário para fazer frente a cada um dos benefícios tarifários concedidos pelo município. Conforme a Tabela 1, a seguir, a necessidade de repasse da Prefeitura à SPTrans para cobrir os benefícios tarifários concedidos equivalia a R\$ 255,8 milhões por mês (projeção para o ano de 2020). Dentro desse valor, as gratuidades aos idosos e pessoas com deficiência respondiam por R\$ 112,4 milhões, ou 43,9% do total.

**Tabela 1 – Custo Mensal dos Benefícios Tarifários – Projeção para 2020**

	R\$/mês	% do total
<b>Subsídio Total (1 + 2)</b>	<b>255.834.433</b>	<b>100,0%</b>
<b>1. Subsídio para Tarifa – Operação do Sistema</b>	<b>205.453.316</b>	<b>80,3%</b>
1.1 Política de transporte (integração ônibus-ônibus sem acréscimo tarifário e ônibus-trilho)	31.695.808	12,4%
1.2 Política educacional (desconto aos estudantes)	61.394.326	24,0%
1.3 Gratuidade aos idosos e pessoas com deficiência	112.363.182	43,9%
<b>2. Subsídio para Operação da Infraestrutura</b>	<b>50.381.118</b>	<b>19,7%</b>

Fonte: Relatório Técnico SPTrans 2019 – Quadro 6

O custo informado agrega as gratuidades para idosos e para deficientes, não discriminando qual seria o custo específico do benefício aos idosos, e nem para idosos entre 60 e 64 anos. No entanto, a partir da quantidade de passageiros deficientes e da quantidade de passageiros idosos projetadas no próprio Relatório Técnico, é possível estimar os custos, separadamente, do benefício aos dois grupos (Tabela 2).

**Tabela 2 – Estimativa Mensal de Custos dos Benefícios Tarifários aos Idosos**

Categoria de Benefício	Viagens Realizadas no mês*	% do total	Custo do Benefício (R\$)	% do total
Idosos	28.537.657	79,6%	89.441.093	79,6%
Pessoas c/ Deficiência	7.313.671	20,4%	22.922.089	20,4%
<b>Total</b>	<b>35.851.328</b>	<b>100%</b>	<b>112.363.182</b>	<b>100%</b>

(\*) Fonte: Relatório Técnico

Relatório  
SPTrans 2019 – Quadro 4

---

De acordo com a Tabela 2, somando as viagens realizadas por idosos e por deficientes, observa-se que as viagens realizadas por idosos respondem por 79,6% dessa somatória, e as viagens realizadas por deficientes, por 20,4%. Adotando esses mesmos percentuais para ratear os custos entre as duas categorias de beneficiários, temos um custo estimado da gratuidade para idosos da ordem de R\$ 89,4 milhões mensais.

Tendo obtido uma estimativa para o custo total da gratuidade para todos os idosos, a próxima etapa necessária é construir uma metodologia para distribuir esse valor entre as diferentes faixas etárias que compõe esse grupo. Para isso serão utilizados os dados da Pesquisa Origem Destino - OD 2017, que permitem identificar a quantidade de viagens de ônibus realizadas por passageiros de cada idade. Além disso, os dados da pesquisa possibilitam que sejam considerados apenas os idosos que usufruam da gratuidade, uma vez que parte deles responderam no questionário que, apesar do benefício, suas viagens eram pagas por familiares, empregadores ou com recursos próprios.

Os dados dos idosos colhidos na pesquisa foram agregados em grupos etários quinquenais, de forma a destacar a faixa de idosos de 60 a 64 anos. A Tabela 3 apresenta a distribuição percentual da quantidade de idosos por faixa etária que, conforme a Pesquisa OD2017, de fato usufruíam do benefício da gratuidade da tarifa e, a partir desses percentuais, o valor do custo do benefício total (R\$ 89,4 milhões) será rateado entre os grupos etários.

**Tabela 3 – Estimativa Mensal de Custos dos Benefícios Tarifários por Faixa Etária**

Faixa Etária	Usufruidores da Gratuidade*	% do total	Custo Mensal do Estimado (R\$)	% do total
60-64 anos	189.704	37,7%	<b>33.721.864</b>	37,7%
65-69 anos	135.644	27,0%	24.112.190	27,0%
70-74 anos	90.302	17,9%	16.052.122	17,9%
75-79 anos	47.609	9,5%	8.462.939	9,5%
80-84 anos	29.388	5,8%	5.223.978	5,8%
85-89 anos	7.484	1,5%	1.330.346	1,5%
90 anos ou mais	3.025	0,6%	537.654	0,6%
<b>Total</b>	<b>503.154</b>	<b>100%</b>	<b>89.441.093</b>	<b>100%</b>

(\*) Fonte: Pesquisa Origem Destino 2017

Conforme os dados da pesquisa, os idosos da faixa etária entre 60 e 64 anos, representam 37,7% do total de idosos que se declararam beneficiários da gratuidade da tarifa. Portanto, conforme a metodologia adotada, **o custo estimado do benefício tarifário para idosos da faixa etária de 60 a 64 anos será 37,7% do custo total do benefício, ou seja, R\$ 33,7 milhões mensais. Em termos anuais, o impacto orçamentário estimado é de R\$ 404,7 milhões. No entanto, cabe destacar que esses valores são derivados das projeções do Relatório Técnico para o ano de 2020. Considerando que a inflação acumulada pelo índice IPCA/IBGE de dezembro/2020 até junho/2021 é de 3,77%, então o impacto orçamentário anual estimado, em valores atualizados para preços de junho/2021, seria da ordem de R\$ 419,9 milhões.**

## Ocupação Econômica

As informações da Pesquisa OD permitem analisar a composição dos idosos usuários do sistema de transporte coletivo municipal com relação às suas características socioeconômicas como ocupação econômica e renda. A Tabela 4 apresenta os dados relativos à ocupação econômica dos idosos de 60 e 64 anos residentes no município, usuários do sistema de transporte coletivo de São Paulo e a estimativa da distribuição do custo total do benefício entre as categorias de ocupação.

A coluna “Total” apresenta a quantidade total de idosos (de 60 a 64 anos) usuários de ônibus, ou seja, inclui os idosos não pagantes e os idosos pagantes (que declararam que suas tarifas eram pagas por seus empregadores ou por recursos próprios).

**Tabela 4 – Custo Anual Estimado (R\$) por Ocupação Econômica**

Ocupação	Total*	Não Pagantes*	% do total	Custo Anual Estimado
Aposentado ou Pensionista	54.478	39.820	44,6%	<b>187.475.644</b>
Trabalhador Formal (c/ carteira ou servidor)	46.462	12.108	13,6%	<b>57.005.402</b>
Trabalhador Informal (s/ carteira ou Autônomo)	40.894	21.986	24,7%	<b>103.511.791</b>
Não Trabalha	19.961	15.277	17,1%	<b>71.925.299</b>
<b>Total Geral</b>	<b>161.795</b>	<b>89.191</b>	<b>100%</b>	<b>419.918.135</b>

(\*) Fonte: Pesquisa Origem Destino 2017

A coluna de dados “Não pagantes” apresenta apenas a quantidade de idosos (de 60 a 64 anos) usuários de ônibus que declararam na pesquisa não pagar tarifa em razão do benefício da gratuidade. Conforme a Pesquisa OD, 44,6% deles eram aposentados ou pensionistas; 13,6% eram trabalhadores com vínculo formal (assalariado com carteira ou funcionário público); 24,7% eram trabalhadores sem vínculo formal (assalariado sem carteira, autônomo, empregador, profissional liberal ou trabalhador familiar) e 17,1% declararam que, no momento, não trabalhavam.



A partir desses percentuais, é possível repartir o custo do benefício tarifário para idosos (de 60 a 64 anos) entre essas categorias listadas na tabela. De acordo com esse critério, a estimativa do custo da gratuidade para o grupo “Aposentados e Pensionista” seria de R\$ 187,5 milhões por ano. A estimativa de custo da gratuidade para o grupo “Trabalhador Formal” seria significativamente menor (R\$57 milhões/ano), apesar de ser um grupo relativamente numeroso (46,5 mil idosos no total). Isso ocorre porque do total de idosos nesse grupo apenas 12,1 mil deles de fato usufruem do benefício da gratuidade, provavelmente, em decorrência do fato de que, em alguma medida, os empregadores custeiam suas tarifas. Para os trabalhadores informais (sem carteira, autônomos e profissionais liberais), o custo estimado é de R\$103,5 milhões/ano, e para os idosos que não exercem atividade remunerada, o impacto anual seria de R\$ 71,9 milhões.

### Renda Familiar per capita e Renda Individual

A Pesquisa OD disponibiliza também dados relativos à renda familiar e individual da população. A Tabela 5 apresenta os dados relativos à renda familiar *per capita* dos idosos de 60 a 64 anos usuários de ônibus e residentes no município.

**Tabela 5 – Idosos (60 – 64 anos) Usuários de Ônibus e Renda Familiar per capita**

Renda familiar per capita	Não Pagantes	%	Todos	%
menos de R\$ 1.000	33.407	<b>37,5%</b>	63.316	<b>39,1%</b>
entre R\$ 1.000 e R\$ 2.500	41.943	<b>47,0%</b>	74.395	<b>46,0%</b>
entre R\$ 2.500 e R\$ 4.500	11.556	<b>13,0%</b>	19.732	<b>12,2%</b>
acima de R\$ 4.500	2.285	<b>2,6%</b>	4.352	<b>2,7%</b>
<b>Total</b>	<b>89.191</b>	<b>100%</b>	<b>161.795</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa Origem Destino 2017

Novamente, a coluna de dados “Não Pagantes” representa a quantidade de idosos (60 - 64 anos) usuários de ônibus que declararam não pagar a tarifa em razão do benefício da gratuidade. Conforme os dados da Pesquisa OD, 37,5% desses idosos possuem renda familiar *per capita* inferior a R\$1 mil. O grupo com renda familiar *per capita* “entre R\$ 1 mil e R\$ 2,5 mil” representa 47,0% dos idosos nessa situação. As faixas de renda seguintes (“entre R\$ 2,5 mil e R\$ 4,5 mil” e “acima de R\$4,5mil) representam, respectivamente, 13,0% e 2,6% desse grupo de idosos.

A coluna “Todos” apresenta a quantidade total de idosos (60 - 64 anos) usuários de ônibus, ou seja, inclui os idosos não pagantes e pagantes (que declararam que suas tarifas são pagas por seus empregadores ou com recursos próprios). A distribuição percentual dos idosos totais entre as faixas de renda familiar apresenta distribuição similar à coluna dos idosos “não pagantes”.

A seguir, a Tabela 6 apresenta os dados relativos à faixa de renda individual recebida pelo idoso usuário de ônibus.

**Tabela 6 – Idosos (60 – 64 anos) usuários de Ônibus e Renda Mensal Individual**

Renda Individual	Não Pagantes	%	Total	%
sem renda	11.360	18,9%	14.339	15,3%
menos de R\$ 1.000	13.693	22,8%	21.187	22,6%
entre R\$ 1.000 e R\$ 2.500	21.908	36,5%	37.314	39,8%
entre R\$ 2.500 e R\$ 4.500	9.469	15,8%	15.109	16,1%
acima de R\$ 4.500	3.563	5,9%	5.730	6,1%
<b>Total (dos que declararam renda)</b>	<b>59.993</b>	<b>100%</b>	<b>93.679</b>	<b>100%</b>
Não responderam	29.198	-	68.116	-
<b>Total Geral</b>	<b>89.191</b>		<b>161.795</b>	

Fonte: Pesquisa Origem Destino 2017

Conforme os dados da Pesquisa OD, 23,4% dos idosos “não pagantes” declararam não terem auferido renda própria (no mês anterior à pesquisa). Outros 28,2% dos idosos revelaram possuir renda mensal inferior a R\$1 mil. Ou seja, 41,7% desses idosos não tinham renda ou auferiram renda inferior a R\$ 1 mil. O grupo com renda “entre R\$ 1 mil e R\$ 2,5 mil” representa 36,5% do total. As faixas de rendas individuais seguintes (“entre R\$ 2,5 mil e R\$ 4,5 mil” e “acima de R\$4,5mil) representam, respectivamente, 15,8% e 5,9% desse grupo de idosos.

---

A coluna “Todos” apresenta a quantidade total de idosos (pagantes e não pagantes) usuários de ônibus. Nesse grupo, os idosos sem renda própria representa uma parcela pouco menor do total, de 15,3%. A participação dos idosos nas faixas de renda “menos de R\$ 1 mil” responde por 22,6% do total. Ou seja, 37,9% dos idosos não tinham renda ou auferiram renda inferior a R\$ 1 mil. Como esperado, entre os idosos não pagantes (comentado no parágrafo anterior) a participação de pessoas de baixa renda era maior (41,7%). Da mesma forma, a participação dos grupos “entre R\$ 1 mil a R\$ 2,5 mil”, “entre R\$ 2,5 mil a R\$ 4,5 mil” e “acima de R\$ 4,5 mil” cresceu, respectivamente, para 39,8%, 16,1% e 6,1%.

## **Resultados e Considerações Finais**

As estimativas elaboradas nesse estudo basearam-se nos dados financeiros sobre o sistema de transporte coletivo municipal do Relatório Técnico da SPTrans/2019 e nos dados socioeconômicos da Pesquisa Origem Destino – OD 2017.

A metodologia utilizada constituiu em distribuir os custos do sistema proporcionalmente à quantidade de usuários por cada faixa etária e ocupação econômica construídas a partir dos dados da Pesquisa OD 2017

**O impacto orçamentário anual do benefício tarifário da gratuidade para idosos da faixa etária de 60 a 64 anos foi estimado em R\$ 419,9 milhões em valores atualizados para preços de junho/2021.**

Foram realizadas estimativas de custo levando em consideração recorte populacional desagregando os idosos (60 a 64 anos) em: aposentados/pensionistas, trabalhadores formais, trabalhadores informais e sem trabalho. **O custo estimado da gratuidade para “Aposentados/Pensionista”, que representam 44,6% do total, seria da ordem de R\$ 187,5 milhões por ano. A estimativa de custo da gratuidade para o grupo “Trabalhador Formal” (com carteira e servidores), que representa 13,6% do total, seria R\$57 milhões por ano. Para os trabalhadores informais (sem carteira, autônomos e profissionais liberais), que equivalem a 24,7% do total, o custo estimado é de R\$103,5 milhões/ano. E para os idosos que não exercem atividade remunerada, que representam 17,1% do total, o impacto anual seria de R\$ 71,9 milhões.**

---

## 5. Atualização da Planta Genérica de Valores – PL nº 685/2021

Trata-se de subsídio da Consultoria Técnica de Economia e Orçamento a respeito da atualização da Planta Genérica de Valores – PGV proposta no Projeto de Lei - PL nº 685/2021.

A PGV é o instrumento legal no qual estão estabelecidos os valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção, a partir dos quais é apurado o valor venal dos imóveis, que, por sua vez, depende também de outros fatores (fator de obsolescência, profundidade, tipo do terreno, idade de construção, área construída, valor do m<sup>2</sup> da área construída, área do terreno, entre outros). O art. 10 da Lei Municipal nº 15.044/2009 obriga que o Poder Executivo, no primeiro ano do respectivo mandato, encaminhe projeto de lei com proposta de atualização desses dois fatores que compõem a PGV: valor do m<sup>2</sup> da área construída e valor do m<sup>2</sup> da área do terreno. A legislação municipal (§ 2º do artigo 5º da Lei nº 11.152) permite também que a Prefeitura, por decreto, atualize, anualmente, os referidos valores tendo como limite a taxa de inflação do período.

A mais recente revisão legal da PGV foi através da Lei Municipal nº 16.768/2017, que na ocasião apenas corrigiu linearmente os valores dos m<sup>2</sup> das construções e terrenos pela taxa de inflação. Posteriormente, em 2018, o Decreto nº 58.592 corrigiu em 3,5% os valores para o ano de 2019. Em 2019, o Decreto nº 59.158 atualizou os valores em 3,5% para o ano de 2020, e o Decreto nº 60.036, em 2020, manteve os valores sem correção inflacionária para o ano de 2021.

Em atendimento à legislação, a atual gestão municipal encaminhou o PL nº 685/2021, que dispõe sobre a atualização da PGV. No seu art.1º, a propositura visa atualizar os valores da “Tabela VI - Tipos e Padrões de Construção - Valores Unitários de Metro Quadrado de Construção” (que trata sobre o valor do m<sup>2</sup> da área construída) e da “Listagem de Valores Unitários de Metro Quadrado de Terreno” (que dispõe sobre o valor do m<sup>2</sup> da área do terreno), ambas integrantes da Lei nº 10.235/1986.

Mantidos constantes os demais fatores que compõem a fórmula de cálculo, o percentual de atualização do valor de venal de um determinado imóvel é, portanto, uma combinação entre os percentuais de reajustes do valor m<sup>2</sup> da sua área construída e do valor do m<sup>2</sup> da área do seu terreno.

A seguir serão apresentados dados gerais sobre a atualização da PGM proposta pelo PL nº 685/2021, tratando separadamente os valores unitários de m<sup>2</sup> de construção e de m<sup>2</sup> de terreno.

### Valores Unitários de Metro Quadrado de Construção

A “Tabela VI - Tipos e Padrões de Construção - Valores Unitários de Metro Quadrado de Construção” atribui valores de m<sup>2</sup> para cada tipo de área construída. Os valores do m<sup>2</sup> variam conforme o tipo e padrão da construção, e a subdivisão da zona urbana em que está localizado o imóvel.

A categoria “Tipo” discrimina as construções em 6 grupos conforme mostra a tabela:

TIPO	DESCRIÇÃO
1	Residencial Horizontal
2	Residencial Vertical
3	Comercial Horizontal
4	Comercial Vertical
5	Barracão/Telheiro; Oficina; Posto de serviço; Armazém/Depósito e Indústria
6	Edifício de Garagens; Templo; Clube, Ginásio ou Estádio Esportivos; Hipódromo; Estações Ferroviária, Rodoviária ou Metroviária; Aeroporto; Central de Abastecimento; Mercado Municipal; Teatro; Cinema; Museu; Parque de Diversão; Parque Zoológico; Reservatório; e outras Edificações Assemelhadas.

A categoria “Padrão” discrimina as construções conforme suas estruturas, acabamentos, dependências e instalações. Por envolver diversas características, a classificação do imóvel em determinado grupo é mais complexa. De forma geral, enquadram-se no “Padrão A” construções mais simples, e assim, sucessivamente, as construções que vão crescendo em sofisticação são enquadradas nos padrões seguintes (“B”, “C”,...), de forma que no grupo “F” estão as construções com padrões mais elevados. O detalhamento de cada categoria de padrão é definido na Tabela V, anexa à Lei nº 10.235/1986.

Por fim, a última distinção é com relação à localização do imóvel. Para fins de apuração dos valores de m<sup>2</sup> de construção, a cidade foi subdividida em 3 zonas urbanas. A 1ª Zona Urbana abrange as regiões mais centrais da cidade, a 2ª da Zona Urbana inclui as regiões intermediárias da cidade e a além da 2ª Zona Urbana compreende as regiões mais periféricas da cidade.

A tabela a seguir apresenta um comparativo entre os valores de m<sup>2</sup> vigentes em 2021 e o valor proposto pelo PL nº 685/2021 a partir do ano de 2022 para cada tipo, padrão e zona da construção.

TIPO	PADRÃO	VALOR - R\$								
		Subdivisão da Zona Urbana								
		1ª			2ª			Além da 2ª		
		2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %	2021	2022	Var. %
1	A	1.177	2.126	80,6%	894	1.524	70,4%	613	1.159	89,2%
	B	1.432	2.387	66,7%	1.074	1.686	56,9%	716	1.291	80,4%
	C	1.817	2.473	36,1%	1.369	1.774	29,6%	907	1.383	52,4%
	D	2.457	2.524	2,7%	1.754	1.980	12,9%	1.229	1.401	14,0%
	E	2.828	2.748	-2,8%	2.021	2.021	0,0%	1.510	1.445	-4,3%
	F	3.264	3.092	-5,3%	2.329	2.091	-10,2%	1.843	1.594	-13,5%
2	A	1.304	2.853	118,8%	1.010	1.970	95,0%	728	1.550	112,8%
	B	1.688	2.925	73,3%	1.330	2.005	50,7%	960	1.568	63,4%
	C	2.214	2.981	34,6%	1.664	2.083	25,2%	1.267	1.643	29,6%
	D	2.585	3.043	17,7%	1.920	2.177	13,4%	1.535	1.671	8,9%
	E	3.201	3.171	-0,9%	2.291	2.298	0,3%	1.829	1.710	-6,5%
	F	3.726	3.660	-1,8%	2.752	2.548	-7,4%	2.239	1.802	-19,5%
3	A	1.254	2.289	82,5%	960	1.657	72,6%	665	1.337	101,0%
	B	1.727	2.465	42,7%	1.342	1.877	39,8%	933	1.596	71,1%
	C	2.253	2.614	16,0%	1.676	1.982	18,2%	1.304	1.729	32,6%
	D	2.701	2.933	8,6%	2.048	2.135	4,2%	1.664	1.850	11,2%
	E	3.366	3.365	0,0%	2.470	2.319	-6,1%	1.997	1.997	0,0%
4	A	1.688	2.682	58,9%	1.394	2.052	47,2%	1.086	1.445	33,0%
	B	2.214	2.789	26,0%	1.804	2.316	28,4%	1.408	1.828	29,9%
	C	2.675	2.821	5,5%	2.073	2.512	21,2%	1.650	2.303	39,6%
	D	3.470	3.469	0,0%	2.509	2.759	10,0%	1.920	2.513	30,9%
	E	4.251	3.790	-10,8%	3.239	3.239	0,0%	2.239	2.811	25,6%
5	A	830	1.198	44,3%	665	1.099	65,2%	485	879	81,1%
	B	1.074	1.421	32,3%	869	1.282	47,6%	651	986	51,4%
	C	1.190	1.644	38,1%	984	1.417	43,9%	792	1.183	49,4%
	D	1.625	1.931	18,8%	1.369	1.658	21,1%	1.099	1.313	19,5%
	E	2.137	2.312	8,2%	1.836	1.852	0,9%	1.535	1.559	1,6%
6	A	1.048	1.047	-0,1%	894	894	-0,1%	728	755	3,6%
	B	1.446	1.538	6,4%	1.202	1.424	18,5%	960	1.201	25,1%
	C	1.932	1.932	0,0%	1.599	1.723	7,7%	1.254	1.430	14,0%
	D	2.419	2.419	0,0%	2.035	2.036	0,0%	1.664	1.579	-5,1%

---

A título de exemplo, a primeira linha informa o valor do m<sup>2</sup> das construções do Tipo 1 (“Residencial Horizontal”) e Padrão A. Na 1ª zona urbana, o valor em vigor em 2021 é de R\$ 1.177, e o valor proposto para 2022 é de R\$ 2.126, o que representaria um aumento de 80,6%. Na 2ª zona urbana, o valor proposto para 2022 é de R\$ 1.524, o que representaria um aumento de 70,4% em relação ao valor atual. E, na 3ª zona urbana, o valor proposto para 2022 é de R\$ 1.159, o que representaria um aumento de 89,2% em relação ao valor atual.

### **Valores Unitários de Metro Quadrado de Terreno**

De acordo com a legislação municipal (art. 5º da Lei nº 10.235/1986), o valor unitário do m<sup>2</sup> de determinado terreno corresponderá ao valor de m<sup>2</sup> atribuído à face de quadra (frente da quadra para um logradouro) da situação do imóvel. A PGV atribui valores de m<sup>2</sup> para cada uma das faces de quadra da cidade.

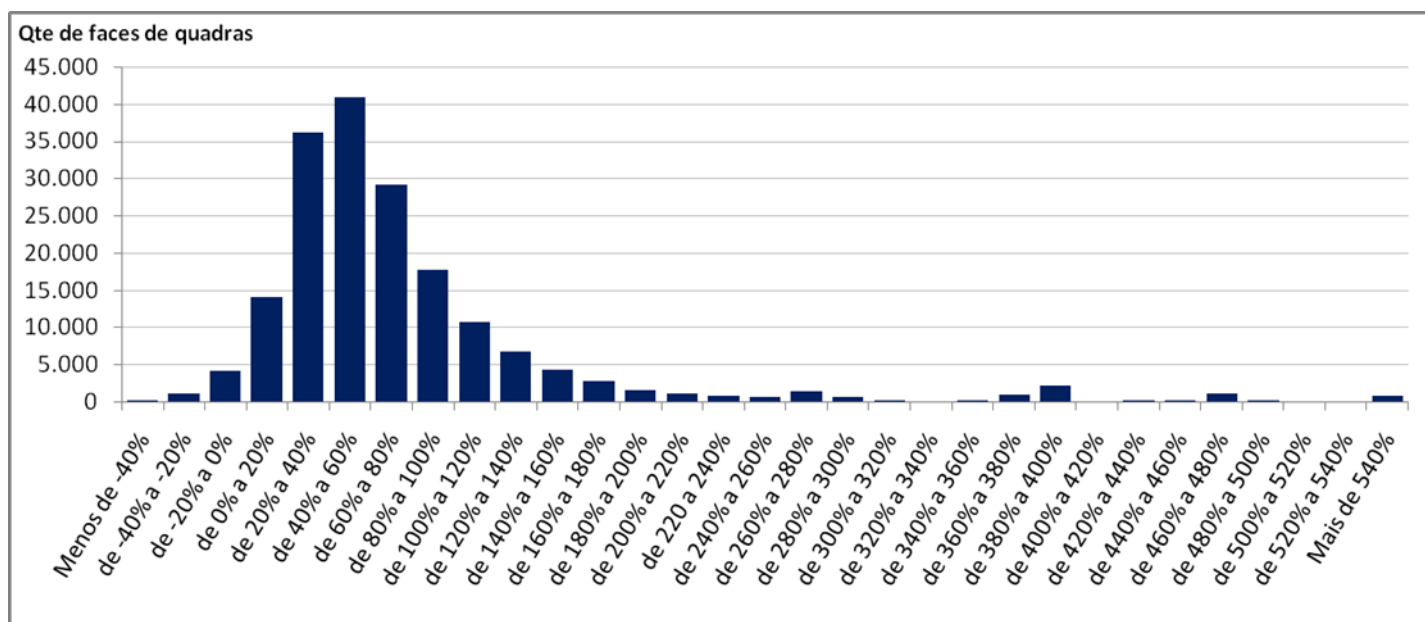
O PL nº 685/2021 identifica (a partir dos códigos de Setor, Quadra e Codlog) 189 mil faces de quadra do município e atualiza os respectivos valores de m<sup>2</sup>, que servirão de base para o cálculo do valor venal dos terrenos cujas frentes estejam nelas situados.

O gráfico a seguir ilustra a distribuição das 181 mil de faces de quadra conforme o percentual de reajuste proposto pelo PL nº 685/2021 comparativamente aos valores vigentes.

---

1 Cerca de 7 mil faces de quadra não constavam na PGV anterior, portanto não é possível calcular o percentual de reajuste dos valores de m<sup>2</sup> dessas localizações.

## Distribuição do Crescimento (%) dos Valores de m<sup>2</sup> de terrenos – em relação a 2021



Cerca de 41 mil faces de quadra (ou 22,5% do total) terão um aumento um percentual entre 40% e 60% do valor do m<sup>2</sup> em relação ao atual. Na faixa de aumento de 20% a 40%, estão enquadradas 36,1 mil (ou 19,9% do total) faces de quadra. A faixa com percentual de aumento entre 60% e 80% é o terceiro intervalo com mais faces de quadra (29,2 mil faces de quadra, ou 16,1% do total). Cerca de 5,6 mil faces de quadra (ou 3,1% do total) terão queda no valor do m<sup>2</sup> e o restante, 55,4 mil (30,4% do total), será maior do que 80%.

A tabela a seguir apresenta as quantidades de faces de quadra enquadradas em cada faixa de aumento.



<i>Faixa de Reajuste</i>	<i>Quantidade de Faces de Quadra</i>	<i>% do total</i>
Menos de -40%	174	0,1%
de -40% a -20%	1.180	0,7%
de -20% a 0%	4.249	2,3%
de 0% a 20%	14.137	7,8%
de 20% a 40%	36.108	19,9%
de 40% a 60%	40.868	22,5%
de 60% a 80%	29.201	16,1%
de 80% a 100%	17.753	9,8%
de 100% a 120%	10.706	5,9%
de 120% a 140%	6.839	3,8%
de 140% a 160%	4.265	2,4%
de 160% a 180%	2.794	1,5%
de 180% a 200%	1.643	0,9%
de 200% a 220%	1.208	0,7%
de 220 a 240%	899	0,5%
de 240% a 260%	702	0,4%
de 260% a 280%	1.483	0,8%
de 280% a 300%	659	0,4%
de 300% a 320%	210	0,1%
de 320% a 340%	117	0,1%
de 340% a 360%	185	0,1%
de 360% a 380%	952	0,5%
de 380% a 400%	2.163	1,2%
de 400% a 420%	74	0,0%
de 420% a 440%	152	0,1%
de 440% a 460%	222	0,1%
de 460% a 480%	1.154	0,6%
de 480% a 500%	208	0,1%
de 500% a 520%	116	0,1%
de 520% a 540%	96	0,1%
Mais de 540%	762	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>181.279</b>	<b>100%</b>

Na listagem anexa ao PL nº 685/2021 não estão identificados distritos/ subprefeituras/logradouro em que as das faces de quadra estão localizadas, por esse motivo e pelo grande volume de informações necessárias, não são apresentados aqui o detalhamento dos valores por região da cidade.

---

## Atualização do Valor Venal

Definidos os percentuais de atualização dos valores dos m<sup>2</sup> de área construída e de área do terreno e mantidos os demais parâmetros inalterados, o percentual de atualização do valor venal de um particular imóvel será uma média ponderada entre esses dois percentuais, cujos pesos dependerão da relação entre a área construída e a área do terreno do imóvel. Quanto maior a área do terreno em relação sua área construída maior será o peso do valor do m<sup>2</sup> do terreno no cálculo do valor venal de um determinado imóvel.

A título de exemplo, um imóvel que esteja enquadrado numa categoria em que o valor do m<sup>2</sup> de construção seja aumentado em 40% e que na face de quadra de sua localização o valor do m<sup>2</sup> seja aumentado em 60%, então o valor venal será atualizado em um percentual entre 40% e 60%. Quanto maior a área do terreno em relação a sua área construída, mais próximo de 60% será o reajuste.

O aumento do valor venal de um imóvel, no entanto, pode não se refletir inteiramente no aumento do valor do seu IPTU. Isto pode ocorrer por dois motivos: a alteração das faixas de isenção/desconto e a existência de “travas” que limitem de crescimento do valor cobrado de IPTU.

Com relação à primeira situação, o PL nº 685/2021 atualiza os valores utilizados para a concessão de isenção e desconto sobre o valor venal para fins de cálculo do IPTU. Desta forma, pode ocorrer de alguns imóveis terem o seu valor venal aumentado, mas, simultaneamente, passarem a ser enquadrados nas novas faixas de isenção e/ou desconto, de forma que o valor do IPTU cobrado não cresça tanto quanto a elevação do valor venal, ou até podendo ser menor do que foi no ano de 2021. A Secretaria Municipal da Fazenda não informou se quantidade de imóveis isentos e beneficiados por desconto aumentará ou diminuirá em razão da atualização, concomitante, da PGV e dos valores venais para concessão de isenção/desconto.

**Comparativo Valor Atual (2021) x PL nº 685/2021 (2022) – Valores Venais para Isenção e Desconto de IPTU**

	Residenciais Padrão ABC		Outros imóveis construídos	
	2021	2022	2021	2022
<b>Isenção</b>	até R\$ 160 mil	até R\$ 230 mil	até R\$ 90 mil	até R\$ 120 mil
<b>Desconto</b>	até R\$ 320 mil	até R\$ 345 mil	até R\$ 180 mil	até R\$ 180 mil

Outro motivo é que a legislação (art. 9 da Lei nº 15.889/2013) limita o aumento do valor cobrado de IPTU em relação ao ano anterior em 10% para imóveis residenciais e em 15% para não residenciais. Simulações da Secretaria Municipal da Fazenda (tabela abaixo) apontam que sem a existência dessas “travas”, a atualização de valores decorrente pelo PL nº 685/2021 elevaria a arrecadação total de IPTU em 36,8%, de R\$ 12,6 bilhões em 2021 para R\$ 17,2 bilhões em 2022. Considerando as “travas”, a base de receita de IPTU cresce 11,2%.

Conforme a tabela a seguir informa, o impacto é maior nas zonas urbanas 3ª e 4ª (além da 2ª), na qual o crescimento da arrecadação é de 20,9% com a trava. Sem as travas seria de 77,7%.

**Crescimento da Arrecadação IPTU 2022 – por Zona Urbana**

Zona Urbana	2021 (I)	2022 sem trava (II)	(I)/(II) %	2022 com trava (III)	(I)/(III) %
<b>1ª</b>	7.433.729.563	9.891.184.176	<b>33,1%</b>	8.168.155.778	<b>9,9%</b>
<b>2ª</b>	4.349.033.342	5.896.702.105	<b>35,6%</b>	4.854.969.669	<b>11,6%</b>
<b>além da 2ª</b>	811.686.212	1.442.549.819	<b>77,7%</b>	981.538.392	<b>20,9%</b>
<b>Total</b>	<b>12.594.449.117</b>	<b>17.230.436.100</b>	<b>36,8%</b>	<b>14.004.663.839</b>	<b>11,2%</b>

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda<sup>3</sup>

2 Não se aplica para imóveis cuja área total do terreno seja superior a 500 m2 para os quais constem excesso de área.

3 Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-executivo-685-de-6-de-outubro-de-2021/anexo/615f03631411920f29dfa60b/Anexo%20-%20PLANTA%20GEN%C3%89RIA%20DE%20VALORES.pdf>

---

Apesar das travas reduzir o impacto da atualização da PGV para o ano de 2022, o cenário sem as travas é um indicador do valor para o qual convergirá as cobranças e arrecadações de IPTU para os próximos anos.

Por fim, ressalta-se que o PL nº 685/2021 permite ainda que, para os anos de 2022 e 2023, o Executivo por meio de decreto fixe o limite de aumento em patamar inferior ao das “travas”, observada, no mínimo, a variação do IPCA no exercício anterior.

---

## 6. Análise do Impacto Orçamentário e Financeiro do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 7/2021, que “Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo de Acordo com Emenda à Constituição Federal nº 103/2019”

Esta nota técnica trata exclusivamente de analisar a carga fiscal do déficit atuarial estimado de R\$ 170,74 bilhões, uma vez que esta estimativa é apresentada no cenário-base para as diversas simulações decorrentes da eventual aprovação da propositura em tela.

Antes, é necessário elucidar o significado do que vem a ser “**déficit atuarial**”. Em linha gerais, atualmente, o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, do ponto de vista financeiro, é um sistema de receitas e despesas. As receitas são provenientes das contribuições do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas. Já as despesas são compostas pelos gastos com aposentadorias de servidores inativos, assim como o pagamento de pensões. A característica marcante desse sistema, bem como o Regime Geral de Previdência Social é o “**princípio da solidariedade geracional**”, que acaba se manifestando no modelo econômico previdenciário de um **sistema de repartição simples**.

Sem perda de generalidade, basicamente, o regime de repartição funciona da seguinte maneira: as receitas de contribuições dos servidores ativos financiam os benefícios pagos aos servidores inativos. Para esclarecer o conceito de sistema de repartição simples e analisar as implicações financeiras desse sistema, considere o seguinte exemplo estilizado a seguir. Seja  $N_I$  o número de servidores inativos,  $N_A$  o número de servidores ativos,  $w$  o salário de contribuição de cada servidor ativo, constante por hipótese;  $B$  o benefício pago aos servidores inativos, também constante por hipótese;  $t$  a alíquota de contribuição sobre a remuneração dos servidores ativos, soma das alíquotas do ente e do servidor. A receita do sistema em determinado instante do tempo é dada por :  $Rt = t \cdot w \cdot N_A$ , enquanto que a despesa é dada pela seguinte expressão:  $Dt = B \cdot N_I$ . O sistema encontra-se em **equilíbrio financeiro** num determinado ponto do tempo se a receita for igual à despesa, ou seja, se  $Rt = Dt$ , o que implica em  $t \cdot w \cdot N_A = B \cdot N_I$ . Resolvendo esta expressão para  $B$ , temos:

$$B = t \cdot w \cdot (N_A/N_I) \quad (1)$$

Pela expressão (1), se o sistema está em equilíbrio financeiro em todo período do tempo, fica claro que o benefício previdenciário que equilibra o sistema do ponto de vista financeiro depende do salário de contribuição, da alíquota incidente sobre esse salário e do inverso da taxa de dependência, que é a razão entre o número de servidores inativos e ativos. Se o sistema inicialmente está equilibrado, e a razão entre número de beneficiários inativos e ativos aumenta, então, haverá **desequilíbrio financeiro**, uma vez que o modelo atual é do tipo **benefício definido** (B é constante), e t e w são dados.

Portanto, se o número de servidores inativos aumenta em razão de aposentadorias e o número de ativos diminui, então o valor de B deveria cair para equilibrar o sistema do ponto de vista financeiro, a menos que haja superávit financeiro acumulado de períodos anteriores. Portanto, uma fonte de problema do RPPS tem a ver com a mudança demográfica do perfil dos servidores. Outra fonte de desequilíbrio tem a ver com a fixação das alíquotas de contribuição individual e patronal. Se a calibragem dessa alíquota *t* não levar em consideração um princípio atuarial de que os benefícios esperados da aposentadoria devem guardar correspondência com as contribuições esperadas do servidor ao longo de seu tempo laboral, o desequilíbrio financeiro pode ficar ainda mais grave. Isto nos leva a outro importante conceito a respeito da sustentabilidade do sistema RPPS ao longo do tempo, que é o de **equilíbrio atuarial**.

Seja  $VP_{RT}$  o valor presente da receita do sistema, e  $VP_{DT}$  o valor presente do pagamento de benefícios. O valor presente da receita do sistema representa o somatório das receitas do sistema por um período de 75 anos trazidos a valor presente. Do mesmo modo, o valor presente do pagamento do pagamento de benefícios previdenciários representa o somatório das despesas do sistema por um período de 75 anos trazidos a valor presente. Ou seja, para a obtenção dessa estimativa, inúmeras hipóteses são necessárias, principalmente com relação à futura geração de servidores, assim como o futuro desempenho das receitas municipais. Se o sistema está em equilíbrio atuarial, então o valor presente das contribuições é igual ao valor presente do pagamento de benefícios, ou seja,  $VP_{RT} = VP_{DT}$ , o que implica em:

$$VP_{RT} = \frac{RT_1}{(1+r)} + \frac{RT_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{RT_{75}}{(1+r)^{75}} = \frac{DT_1}{(1+r)} + \frac{DT_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{DT_{75}}{(1+r)^{75}} = VP_{DT} \quad (2)$$

1 O **valor presente** pode ser entendido como o valor de um fluxo futuro de recurso ou despesas em termos de seu valor atual. Para a obtenção desse valor, é utilizada uma **taxa de desconto** para o cálculo desses fluxos de receitas e despesas futuros. Por exemplo, suponha que R\$ 1000 investidos a 10% a.a. renda ao final de um ano R\$ 1.100. Neste caso, podemos dizer que o valor presente de R\$ 1.100 a ser recebido daqui a um ano é igual a R\$ 1000 hoje. Para encontrar o valor presente, basta dividir o valor futuro pela taxa de desconto, que neste caso particular será a taxa de juros:  $1.100/1,1=1000$ .

---

onde  $r$  é a taxa de desconto utilizada para o cálculo do valor presente, e  $T$  é o período de tempo para o qual o sistema é avaliado. Se  $VP_{DT} > VP_{RT}$ , o valor presente do pagamento de benefícios é maior que o valor presente das contribuições, dizemos que há **déficit atuarial** no sistema.

Do ponto de vista da sustentabilidade de um sistema previdenciário, o conceito mais abrangente de equilíbrio é o que está expresso em (2), ou seja, o equilíbrio atuarial. Ainda que existam déficits financeiros em determinados períodos, se a referida condição (2) é válida, então não há problema em relação à viabilidade fiscal do sistema a longo prazo. Por exemplo, é perfeitamente plausível um sistema previdenciário acumular déficits financeiros que poderiam ser cobertos por meio de recursos acumulados no início do sistema, quando a maioria dos servidores estariam na ativa. O problema surge quando se observam déficits sistemáticos e ocorre déficit atuarial. Neste caso, de acordo com a legislação vigente, recursos do tesouro, que poderiam ser utilizados para a provisão de bens públicos essenciais à população, acabam tendo de ser utilizados para “fechar a conta”, o que poderia comprometer as finanças públicas de um determinado ente.

Aplicando os conceitos vistos até momento para a realidade do RPPS municipal, temos que a mais recente reavaliação do regime previdenciário municipal de São Paulo (posição de 31/12/2020) estimou um déficit atuarial da ordem de R\$ 170,7 bilhões considerando as regras previdenciárias atuais para período dos próximos 75 anos (2021 a 2095). A partir desse resultado atuarial, objetiva-se aqui oferecer um parâmetro capaz de contextualizar esse montante e mensurar o nível de comprometimento e risco fiscal que tal déficit representa.

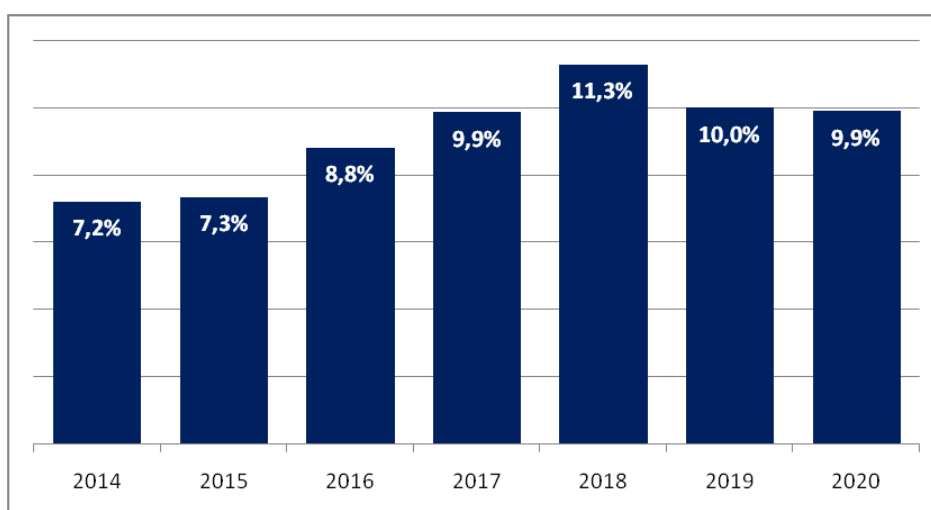
Um dos indicadores mais utilizados para avaliar a capacidade fiscal de um ente federativo é a Receita Corrente Líquida - RCL (receita corrente deduzida da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência). No município de São Paulo, a RCL é composta, principalmente, pelos tributos municipais (ISS, IPTU, ITBI e taxas respondem por 60,0% da RCL) e pelas transferências recebidas de ICMS e IPVA (representam 17,3% da RCL).

---

2 Ver Portaria do Ministério da Previdência Social nº403, que “dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências”.

A relação entre o Déficit Previdenciário e a RCL (DP/RCL) representa um indicador relevante do comprometimento fiscal do ente com o seu sistema previdenciário. O percentual indica o quanto da Receita Corrente Líquida do município é destinado anualmente para cobrir o seu déficit previdenciário. No município de São Paulo, observou-se um contínuo crescimento da relação DP/RCL até o ano de 2018, quando, então, foi sancionada Lei Municipal nº 17.020/2018, que elevou as alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores (de 11%) para 14% e a patronal (de 14%) para 28%. Nos anos de 2019 e 2020, o déficit previdenciário permaneceu em torno de 10% da RCL.

**Relação Déficit Previdenciário / RCL – 2014 a 2020 - PMSP**



Considerando que o déficit atuarial é calculado a partir da somatória dos valores presentes dos déficits previdenciários estimados para os próximos 75 anos (de 2021 a 2095), é necessário, a fim de construir um indicador de comprometimento fiscal, estimar os valores para a RCL, igualmente, para mesmo período.

Para essa estimativa, a atividade econômica é a principal variável condicionante para o comportamento da RCL. Para subsidiar as projeções da RCL, adotou-se como hipótese de crescimento do PIB a mediana das expectativas de mercado para os anos de 2021 a 2025 colhidas pelo Banco Central (Focus Series – 01/10/2021).



## Var. PIB – Expectativas de Mercado – 2021 a 2025

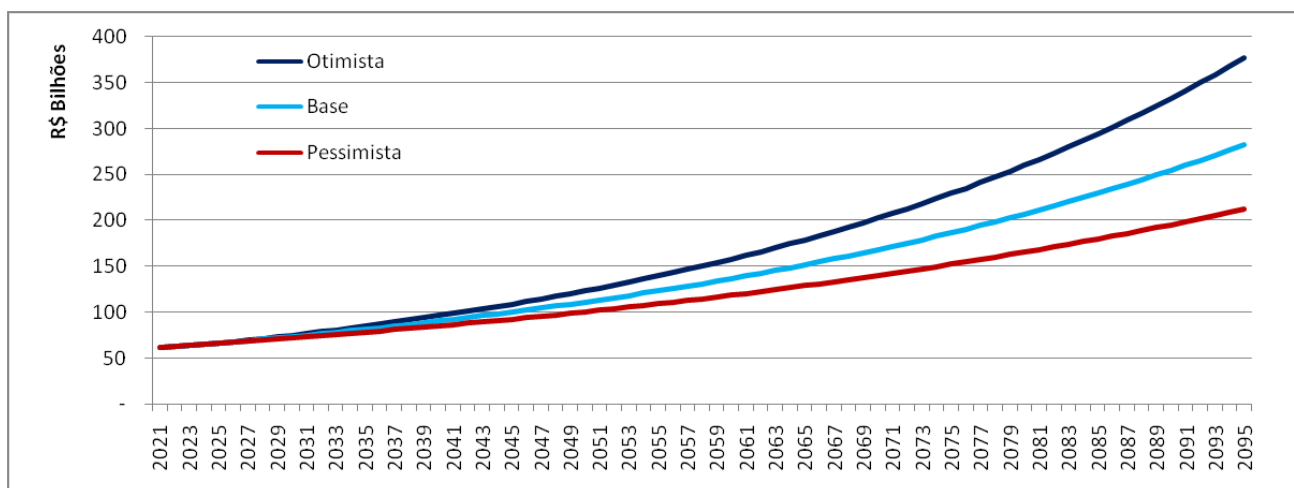
Ano	PIB (Var.%)
2021	5,0%
2022	1,6%
2023	2,2%
2024	2,5%
2025	2,5%

Fonte: Focus Series / BCB – 01/10/2021

Não há divulgação para os anos posteriores a 2025. No entanto, como, a partir de 2024, as expectativas de crescimento anual convergem para 2,5%, esse mesmo percentual foi adotado para os anos seguintes no cenário base. Alternativamente, projetou-se, também, um cenário mais pessimista, no qual o crescimento anual do PIB será de 2,0% a partir de 2026, e um cenário mais otimista, no qual o crescimento do PIB alcança 3,0% ao ano. A título de comparação nos últimos 75 anos (1946 a 2020) o PIB brasileiro cresceu em média 4,6% ao ano.

Em todos os cenários, a elasticidade-PIB da receita corrente adotada foi de 0,84, conforme estimativa apresentada na LDO 2022 (Lei nº 17.595/2021)

## Projeção dos Cenários para RCL – 2021 a 2095 - PMSP – em R\$ bilhões



A partir dos valores estimados, calculou-se o valor presente da RCL de cada cenário. De forma análoga à metodologia utilizada no estudo para o cômputo do déficit atuarial, utilizou-se a taxa de juros real de 5% ao ano para descontar e trazer ao presente os valores futuros:

3 Elasticidade é a medida do impacto da variação percentual de 1% de uma determinada variável sobre outra variável. No caso, a elasticidade-PIB da receita corrente de 0,84 indica que, em média, uma variação percentual de 1% do PIB produzirá uma variação de 0,84% da receita corrente.

$$VP_{RCL} = \frac{RCL_{2021}}{(1,05)^1} + \frac{RCL_{2022}}{(1,05)^2} + \frac{RCL_{2023}}{(1,05)^3} + \dots + \frac{RCL_{2095}}{(1,05)^{75}}$$

No cenário base, o valor presente da RCL foi estimado em R\$ 1,84 trilhão. A tabela a seguir sintetiza os principais resultados obtidos:

	Valor R\$	Déficit Atuarial/RCL
Déficit Atuarial	170.743.173.431	
Cenários RCL		
<b>Base</b>	1.838.087.723.323	<b>9,3%</b>
<b>Pessimista</b>	1.690.508.640.712	<b>10,1%</b>
<b>Otimista</b>	2.010.287.703.348	<b>8,5%</b>

Conforme os resultados obtidos, o déficit atuarial estimado representaria 9,3% do valor presente da RCL projetada no cenário-base. Apesar de ser um percentual ainda muito expressivo, mostra-se inferior aos percentuais que vem sendo registrados pelo município desde 2017. No cenário mais pessimista, no qual o crescimento do PIB seja de 2% ao ano, o percentual alcança 10,1%. No cenário mais otimista (com crescimento 3% ao ano), o percentual de cai para 8,5%.

Importante ressaltar que em virtude se tratar de projeções que avançam em muitos anos a frentes, elas estão sujeitas a incertezas e mudanças de grandes proporções em função das hipóteses atuariais adotadas, principalmente, a taxa de juros. Por exemplo, a avaliação atuarial de 2015 (posição 31/12/2014) apontava déficit atuarial de **R\$ 89,2 bilhões**. Já o parecer atuarial de 2016 (posição 31/12/2015) indicava déficit atuarial de **R\$ 113,8 bilhões**. Ambas as avaliações adotavam a taxa de juros de 6% para descontar os valores futuros. Na avaliação de 31/12/2018, utilizando taxa de juros de 5%, o déficit elevou-se para **R\$ 162,8 bilhões**. Portanto, para efeito de tomada de decisão de agentes públicos, a estimativa do déficit atuarial deve ser considerada com cautela, como evidenciado no “Relatório Atuarial dos Cenários, Acerca do Novo Plano de Custeio, Elaborados para o Instituto de Previdência Municipal de São Paulo”, elaborado pela Fundação Instituto de Administração - FIA/USP, estudo anexo à propositura em tela:

---

Levando-se em conta a elaboração de projeções para o período de 75 anos, cumpre-nos destacar que este estudo atuarial foi realizado dentro da visão prospectiva de ocorrência dos fatos, consistindo, então, em uma análise de inferência do que se estima ser observado ao longo deste período, razão pela qual os resultados devem ser interpretados dentro desta ótica. Eventuais desvios entre o comportamento esperado e a verdadeira ocorrência dos fatos relevantes aqui **estimados** poderão ocorrer, dada a natureza probabilística dos eventos tratados na avaliação atuarial, o que reforça a necessidade de revisões anuais futuras do cenário que for selecionado para a justificativa técnico-atuarial da alteração na legislação municipal. **(grifo nosso)**

### **Alterações na Legislação Previdenciária Municipal**

Com vistas ao alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 7/2021 propõe diversas alterações no sistema previdenciário municipal. De forma a melhor dimensionar as relevâncias e os impactos fiscais de cada uma das modificações propostas, é igualmente, necessário expressá-las em porcentagem do valor presente da RCL. A seguir são apresentadas, em breve resumo, as principais alterações:

1. Estabelece, nos moldes da Emenda Constitucional nº 103/2019, que os servidores municipais serão aposentados com as idades mínimas previstas para os servidores federais (idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens). Para professores, respectivamente, idade mínima de 57 anos e 60 anos. Para o servidor que tiver ingressado antes da data de vigência da Emenda à Lei Orgânica, define as mesmas regras de transição para os servidores federais.
2. Permite o Município instituir, por lei, contribuição extraordinária do servidor, aposentado e pensionista;
3. A contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas passa a incidir sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensão que exceder o salário-mínimo (enquanto houver déficit previdenciário e entre em vigor lei que altere a base de incidência);

- 
4. Permite a adesão ao Regime de Previdência Complementar – RPC dos servidores que ingressaram antes de 27 de dezembro de 2018. Será transferido ao RPC, em benefício dos participantes que aderirem, montante correspondente ao valor de 7,5% do valor das contribuições mensais que excederam o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, desde a sua entrada em exercício no município até a adesão ao RPC;
  5. Reorganiza o regime através da segregação da massa dinâmica em dois fundos: um de repartição (FUNFIN), cujo déficit é coberto pelo Tesouro Municipal e outro capitalizado (FUNPREV), equilibrado atuarialmente.
  6. Autoriza o Município a aportar ao FUNPREV imóveis e outros ativos sem liquidez no curto prazo, por intermédio de decreto. Após o aporte, também por decreto, o Município fará transferência de vidas do FUNFIN para o FUNPREV.
  7. Aporta para o regime previdenciário a arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte - IRRF recebido desde a data da promulgação desta emenda à Lei Orgânica até 2055.

Acompanhando o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 7/2021, o Executivo encaminhou à CMSP estudo, no qual estão estimados os impactos no déficit atuarial das principais alterações propostas da legislação previdenciária municipal.

A tabela a seguir apresenta o detalhamento de cada cenário de alteração da legislação previdenciária, o respectivo déficit atuarial e o quanto o déficit de cada cenário representaria em porcentagem do valor presente da RCL.

O cenário 1, por exemplo, representa a manutenção das regras atuais. No cenário 2, que corresponde a adoção no município das idades mínimas e regras de transição previstas para os servidores federais, o déficit cairia para R\$ 132,8 bilhões, o que representaria 7,2% da RCL. No cenário 3, que corresponde as medidas do cenário 2 (exceto a contribuição dos aposentados e pensionistas, que permaneceria apenas sobre a parcela do benefício que exceder o teto do RGPS) mais a instituição de contribuições progressiva dos servidores, o déficit estimado seria de R\$ 134 bilhões, ou 7,3% da RCL. Assim sucessivamente são apresentados os demais cenários.

## Alterações na Legislação Previdenciária e Impacto Atuarial em % da RCL

	Cenários	Déficit Atuarial (em R\$)	% da RCL
1	Cenário base com as regras atuais	170.743.173.431	9,3%
2	Cenário de reforma nos moldes da Emenda Constitucional - EC nº 103/2019	132.787.977.187	7,2%
3	Cenário EC nº 103/2019+ contribuição dos aposentados e pensionistas sobre a parcela do benefício que exceder o teto do RGPS + contribuições progressiva, nos moldes praticados pela União;	133.971.131.070	7,3%
4	Cenário EC nº 103/2019 + contribuições progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas sobre a parcela do benefício que exceder o salário-mínimo;	121.734.130.682	6,6%
5	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição dos aposentados e pensionistas sobre a parcela do benefício que exceder o salário-mínimo;	119.592.979.624	6,5%
6	Cenário EC nº 103/2019 + monetização do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF);	78.307.146.143	4,3%
7	Cenário EC nº 103/2019 + instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) para os servidores admitidos a partir de 01/01/2004	133.418.782.943	7,3%
8	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas (parcela acima do salário mínimo) + monetização do IRRF + segregação de massas (data de corte em 01/01/2004, para os servidores ativos, ou idade igual ou superior a 65 anos para todos os segurados) – PLANO FINANCEIRO;	65.882.078.675	3,6%
9	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas (parcela acima do SM) + monetização do IRRF + segregação de massas (data de corte em 01/01/2004, para os servidores ativos, ou idade igual ou superior a 65 anos para todos os segurados) – PLANO PREVIDENCIÁRIO;	1.371.220.963	0,1%
10	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas (parcela acima do SM) + monetização do IRRF + segregação de massas (data de corte em 01/01/2004, para os servidores ativos, ou idade igual ou superior a 65 anos para todos os segurados) – CONSOLIDADO DE AMBOS OS PLANOS;	67.253.299.638	3,7%

## Alterações na Legislação Previdenciária e Impacto Atuarial em % da RCL

11	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas (parcela acima do SM) + monetização do IRRF e dos imóveis + segregação de massas (data de corte em 01/01/2019, para os servidores ativos, ou idade igual ou superior a 67 anos para todos os segurados) – PLANO FINANCEIRO;	66.338.982.749	3,6%
12	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas (parcela acima do SM) + monetização do IRRF e dos imóveis + segregação de massas (data de corte em 01/01/2019, para os servidores ativos, ou idade igual ou superior a 67 anos para todos os segurados) – PLANO PREVIDENCIÁRIO;	-545.047.021	-
13	Cenário EC nº 103/2019 + contribuição progressiva + contribuição dos aposentados e pensionistas (parcela acima do SM) + monetização do IRRF e dos imóveis + segregação de massas (data de corte em 01/01/2019, para os servidores ativos, ou idade igual ou superior a 67 anos para todos os segurados) – CONSOLIDADO DE AMBOS OS PLANOS.	65.793.935.728	3,6%

### Considerações Finais

A característica fundamental do Regime Geral de Previdência Social é o “**princípio da solidariedade geracional**”, que se manifesta no modelo econômico previdenciário de um **sistema de repartição simples**, no qual as receitas de contribuições dos servidores ativos financiam os benefícios pagos aos servidores inativos.

Do ponto de vista da sustentabilidade de um sistema previdenciário, o conceito mais abrangente é o equilíbrio atuarial. Ainda que existam déficits financeiros em determinados períodos, se o sistema estiver em equilíbrio atuarial, então não haveria problema em relação à viabilidade fiscal do sistema a longo prazo. O problema surge quando se observam déficits sistemáticos e ocorre déficit atuarial. Neste caso, recursos do tesouro, acabam tendo de ser utilizados para “fechar a conta”, o que poderia comprometer as finanças públicas de um determinado ente. A mais recente reavaliação do regime previdenciário municipal de São Paulo (posição de 31/12/2020) estimou um déficit atuarial da ordem de R\$ 170,7 bilhões considerando as regras previdenciárias atuais para período dos próximos 75 anos (2021 a 2095).

---

A fim de contextualizar e mensurar o nível de comprometimento e do risco fiscal que tal déficit atuarial poderia representar, construiu-se como indicador a relação entre o Déficit Atuarial e o valor presente da Receita Corrente Líquida - RCL. O percentual indica o quanto da Receita Corrente Líquida do município é destinado para cobrir o seu déficit previdenciário ao longo dos próximos 75 anos.

No cenário base, que adotou como hipótese crescimento do PIB convergindo para 2,5%, o valor presente da RCL foi estimado em R\$ 1,84 trilhão. O déficit atuarial estimado representaria 9,3% do valor presente da RCL. Apesar de ser um percentual ainda muito expressivo, mostra-se inferior aos percentuais que vem sendo registrados pelo município desde 2017. No cenário mais pessimista, no qual o crescimento do PIB seja de 2% ao ano, o percentual alcançaria 10,1%. No cenário mais otimista (com crescimento 3% ao ano), o percentual de cairia para 8,5%.

Com vistas ao alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 7/2021 propõe diversas alterações no sistema previdenciário municipal. De forma permitir um dimensionamento mais adequado do nível do alívio fiscal que cada modificação geraria, estimou-se o impacto percentual no valor presente da RCL que cada cenário de alteração da legislação previdenciária representaria.

## Cenário da Receita Corrente Líquida Estimada 2021-2095

Ano	RCL Base	RCL Pessimista	RCL Otimista
2021	61.334.355.445	61.334.355.445	61.334.355.445
2022	62.142.305.549	62.142.305.549	62.142.305.549
2023	63.290.695.355	63.290.695.355	63.290.695.355
2024	64.619.799.958	64.619.799.958	64.619.799.958
2025	65.976.815.757	65.976.815.757	65.976.815.757
2026	67.362.328.888	67.085.226.261	67.639.431.514
2027	68.776.937.794	68.212.258.063	69.343.945.188
2028	70.221.253.488	69.358.223.998	71.091.412.607
2029	71.695.899.811	70.523.442.161	72.882.916.204
2030	73.201.513.707	71.708.235.990	74.719.565.693
2031	74.738.745.495	72.912.934.354	76.602.498.748
2032	76.308.259.151	74.137.871.651	78.532.881.717
2033	77.910.732.593	75.383.387.895	80.511.910.336
2034	79.546.857.977	76.649.828.812	82.540.810.476
2035	81.217.341.995	77.937.545.936	84.620.838.900
2036	82.922.906.177	79.246.896.708	86.753.284.041
2037	84.664.287.206	80.578.244.572	88.939.466.799
2038	86.442.237.238	81.931.959.081	91.180.741.362
2039	88.257.524.220	83.308.415.994	93.478.496.044
2040	90.110.932.228	84.707.997.382	95.834.154.144
2041	92.003.261.805	86.131.091.738	98.249.174.829
2042	93.935.330.303	87.578.094.079	100.725.054.035
2043	95.907.972.239	89.049.406.060	103.263.325.396
2044	97.922.039.656	90.545.436.082	105.865.561.196
2045	99.978.402.489	92.066.599.408	108.533.373.338
2046	102.077.948.941	93.613.318.278	111.268.414.347
2047	104.221.585.869	95.186.022.025	114.072.378.388
2048	106.410.239.172	96.785.147.195	116.947.002.323
2049	108.644.854.195	98.411.137.668	119.894.066.782
2050	110.926.396.133	100.064.444.781	122.915.397.265
2051	113.255.850.452	101.745.527.453	126.012.865.276
2052	115.634.223.311	103.454.852.314	129.188.389.481
2053	118.062.542.001	105.192.893.833	132.443.936.896
2054	120.541.855.383	106.960.134.450	135.781.524.106
2055	123.073.234.346	108.757.064.708	139.203.218.513
2056	125.657.772.267	110.584.183.396	142.711.139.620
2057	128.296.585.485	112.441.997.677	146.307.460.338
2058	130.990.813.780	114.331.023.238	149.994.408.339
2059	133.741.620.869	116.251.784.428	153.774.267.429
2060	136.550.194.908	118.204.814.406	157.649.378.968



<b>2061</b>	<b>139.417.749.001</b>	<b>120.190.655.288</b>	<b>161.622.143.318</b>
2062	142.345.521.730	122.209.858.297	165.695.021.329
2063	145.334.777.686	124.262.983.917	169.870.535.867
2064	148.386.808.017	126.350.602.046	174.151.273.371
2065	151.502.930.986	128.473.292.161	178.539.885.460
2066	154.684.492.536	130.631.643.469	183.039.090.573
2067	157.932.866.880	132.826.255.079	187.651.675.656
2068	161.249.457.084	135.057.736.165	192.380.497.882
2069	164.635.695.683	137.326.706.132	197.228.486.429
2070	168.093.045.292	139.633.794.795	202.198.644.287
2071	171.622.999.243	141.979.642.548	207.294.050.123
2072	175.227.082.228	144.364.900.543	212.517.860.186
2073	178.906.850.954	146.790.230.872	217.873.310.263
2074	182.663.894.824	149.256.306.750	223.363.717.681
2075	186.499.836.616	151.763.812.704	228.992.483.367
2076	190.416.333.185	154.313.444.757	234.763.093.948
2077	194.415.076.181	156.905.910.629	240.679.123.915
2078	198.497.792.781	159.541.929.928	246.744.237.838
2079	202.666.246.430	162.222.234.350	252.962.192.632
2080	206.922.237.605	164.947.567.888	259.336.839.886
2081	211.267.604.594	167.718.687.028	265.872.128.251
2082	215.704.224.291	170.536.360.970	272.572.105.883
2083	220.234.013.001	173.401.371.834	279.440.922.951
2084	224.858.927.274	176.314.514.881	286.482.834.209
2085	229.580.964.747	179.276.598.731	293.702.201.632
2086	234.402.165.006	182.288.445.590	301.103.497.113
2087	239.324.610.472	185.350.891.476	308.691.305.240
2088	244.350.427.291	188.464.786.453	316.470.326.132
2089	249.481.786.265	191.630.994.865	324.445.378.350
2090	254.720.903.776	194.850.395.579	332.621.401.885
2091	260.070.042.755	198.123.882.225	341.003.461.212
2092	265.531.513.653	201.452.363.446	349.596.748.435
2093	271.107.675.440	204.836.763.152	358.406.586.496
2094	276.800.936.624	208.278.020.773	367.438.432.475
2095	282.613.756.293	211.777.091.522	376.697.880.974

# 18ª Legislatura - 2021

## Mesa Diretora:

**Presidente: Milton Leite**  
**1ª Vice-Presidente: Rute Costa**  
**2º Vice-Presidente: Atílio Francisco**  
**1º Secretário: Juliana Cardoso**  
**2º Secretário: Fernando Holiday**  
**1º Suplente: George Hato**  
**2ª Suplente: Milton Ferreira**

## Vereadores:

Adilson Amadeu	Gilberto Nascimento Jr.
Alessandro Guedes	Gilson Barreto
Alfredinho	Isac Félix
André Santos	Jair Tatto
Antonio Donato	Janaína Lima
Arselino Tatto	João Jorge
Aurélio Nomura	Luana Alves
Camilo Cristóforo	Marcelo Messias
Celso Giannazi	Marlon Luz
Cris Monteiro	Missionário José Olimpio
Daniel Annenberg	Paulo Frange
Danilo do Posto de Saúde	Professor Toninho Vespoli
Delegado Palumbo	Rinaldi Digilio
Dr Sidney Cruz	Roberto Tripoli
Edir Sales	Rodrigo Goulart
Eduardo Suplicy	Rubinho Nunes
Elaine do Quilombo Periférico	Sandra Santana
Eli Corrêa	Sandra Tadeu
Eliseu Gabriel	Sansão Pereira
Ely Teruel	Senival Moura
Erika Hilton	Silvia da Bancada Feminista
Fabio Riva	Sonaira Fernandes
Faria de Sá	Thammy Miranda
Felipe Becari	Xexéu Tripoli