



*Profs. Amaury Gremaud, Luciano Nakabashi e Rudinei Toneto Jr. (Coordenadores),
André L. Menegatti, Henrique Plens e Thiago Sinzato**

Receita Própria e Transferências – Diferenças entre municípios de acordo com porte e renda: O Caso do Estado de São Paulo

Introdução

Nas últimas décadas do século passado assistiu-se a um grande aumento do número de municípios no Brasil. Esse processo pode ter decorrido por uma série de razões: a busca de uma maior qualidade dos serviços públicos locais, maior proximidade entre os gestores e os cidadãos, ganhos de eficiência, entre outros fatores que possibilitariam uma melhor adequação das gestões às características locais. Mas este processo também pode ter ocorrido por outros tipos de interesse: a criação de uma nova máquina pública, o surgimento de novos cargos de prefeitos, secretários, vereadores, entre outros; a apropriação de renda de transferências que favorecem municípios de menor porte - dado as características do sistema de distribuição dos impostos no Brasil -, entre outras possibilidades de apropriação de renda. Esse segundo grupo de fatores é especialmente deletério se considerarmos que a ampliação de gastos desses novos municípios se dá concomitantemente à perda de receita de outras municipalidades.

Os municípios representam as unidades federativas mais próximas dos cidadãos. É neles em que se desenvolvem as principais disputas políticas pelo poder e também onde se tomam muitas das decisões sobre serviços públicos. Para prover serviços é necessário que as municipalidades tenham recursos a sua disposição. O Sistema Tributário Brasileiro atribui a cada ente da federação – União, estados e municípios – fontes de receitas próprias. Mas, apesar disso, a arrecadação de impostos no Brasil é bastante centralizada com a União recebendo a maior parcela dos recursos. Como grande parte da provisão de serviços é realizada por Estados e Municípios há um amplo processo de transferências da União para os demais entes e dos estados para os municípios. Algumas transferências constitucionais se referem a repartição de determinados impostos, por exemplo, o FPE (Fundo de Participação dos Estados) no qual parcela do IR, IPI e outras fontes compõe um fundo que é distribuído aos estados, segundo critérios definidos que considera tamanho populacional, região, renda, entre outros, para uso da forma livre quanto ao tipo de gasto nos orçamentos estaduais. Os municípios também contam com um fundo semelhante denominado FPM (Fundo de Participação dos Municípios) composto pelas mesmas fontes do FPE e distribuído segundo critérios que consideram variáveis semelhantes. Além das transferências dos fundos constitucionais existem transferências associadas à determinadas atividades específicas, tanto para estados como municípios, por exemplo o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e os repasses do SUS (Sistema Único de Saúde). Também podemos destacar várias transferências voluntárias decorrentes de convênios firmados entre as diferentes esferas de governo. E, no caso específico dos municípios, ainda existem as transferências estaduais relacionadas à repartição do ICMS (cota-parte do ICMS) e do IPVA além de outros tipos de transferências.

Os mecanismos de transferência de recursos entre os entes da federação, com a exceção da repartição do ICMS, não guardam relação, necessariamente, com o local onde a receita foi gerada, o que pode provocar amplos processos redistributivos, e também não se observa nas transferências, com novamente com exceção do FUNDE e do SUS, uma relação direta com os entes que prestam uma maior



Abril/2020

quantidade de serviços públicos. Com isso, determinados municípios podem se manter sem ter uma base tributária a ser explorada ou, mesmo que tenha possibilidades de gerar receitas não tenha incentivos para fazê-lo, pois pode se manter apenas com base nas transferências.

Este quadro levou a um debate recente, por meio da proposta do Pacto Federativo do Ministro Paulo Guedes, de se rever os municípios que deveriam ser mantidos ou se alguns municípios deveriam ser extintos. É dentro desse quadro que se insere este artigo. Pretende-se analisar como se dá o financiamento municipal segundo as diferentes fontes de recursos, destacando-se as receitas tributárias (próprias) e as transferências, com destaque para o FPM. Com isso pretende-se avaliar, por exemplo, a capacidade tributária e o esforço fiscal das cidades, as características de financiamento dos municípios segundo o porte e a renda e quais características pontuais podem explicar um maior esforço fiscal, por exemplo, a capacidade de cidades turísticas tributar não residentes (eleitores). Além desses objetivos pretende-se verificar qual seria o impacto da aprovação da PEC do Pacto Federativo, quantos municípios em São Paulo seriam obrigados a se fundir. O estudo se concentrará nos municípios de São Paulo, mas serão apresentadas algumas estatísticas comparativas com o Sudeste e o Brasil, em algumas seções. A primeira seção apresenta algumas informações sobre a receita dos municípios brasileiros, do Sudeste e de São Paulo. A segunda seção faz um detalhamento do financiamento dos municípios de acordo com as fontes de receitas e algumas características municipais. A terceira seção apresenta medidas da receita tributária própria em termos per capita e em relação à renda como uma proxy do esforço fiscal dos municípios paulistas. E a última seção mostra qual seria o impacto sobre a manutenção dos municípios no caso de aprovação da Proposta Guedes de Pacto Federativo. Para endereçar essas questões, o estudo se valerá de dados da Secretaria Nacional do Tesouro (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As Receitas Municipais no Brasil

O Quadro 1 a seguir resume a estrutura das receitas dos municípios brasileiros. A Receita Total engloba as Receitas Correntes e as Receitas de Capital. As Receitas Correntes, por sua vez, somam a Receita Tributária – que congrega os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria –, as Receitas de Contribuição, as Receitas Patrimoniais e as Transferências Correntes – que contam tanto com as transferências intergovernamentais da União (em especial o FPM e as transferências do SUS e da educação) e dos Estados (destacando-se a quota parte do ICMS) quanto com as transferências multigovernamentais – o FUNDEB.

Como visto na Introdução, a distinção que pretendemos adotar nesse estudo é em relação as duas principais fontes de receita dos municípios: a receita tributária própria e as transferências. As duas principais fontes de receita tributárias próprias dos municípios, o IPTU e o ISS, estão relacionadas ao valor dos imóveis e a movimentação de serviços (atividade econômica). O montante de arrecadação dos municípios depende da existência de capacidade tributária e do esforço fiscal de explorar determinada base. Muitos municípios de pequeno porte possuem imóveis de baixo valor e baixa presença do setor serviços o que impede a geração de receita tributária própria. Nos municípios de maior porte e maior nível de renda tanto o valor dos imóveis como a renda gerada no setor de serviços tende a ser maior. Assim, municípios com diferentes características de porte e renda possuem capacidades tributárias diversas e



Abril/2020

mecanismos de transferência são necessários para que todos possam atender as responsabilidades que lhe são atribuídas.

Quadro 1: Estrutura das Contas de Receitas Municipais

A. Receitas Correntes

A.1. – Receita Tributária

A.1.1. – Impostos

- A.1.1.11. IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
- A.1.1.12. ITBIIV - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos"
- A.1.1.21. ISS - Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza

A.1.2. – Taxas – Exercício do Poder de Polícia e Prestação de Serviços

A.1.3. – Contribuições de Melhoria

A.2. – Transferências Correntes

A.2.1. – Transferências Intragovernamentais

A.2.2. – Transferências Intergovernamentais

A.2.2.1. Transferências da União

- A.2.2.1.11 FPM - Cota Parte do Fundo de Participação dos Municípios
- A.2.2.1.12 Cota Parte da CIDE
- A.2.2.1.13 Cota Parte do IOF Ouro
- A.2.2.1.14 Cota Parte do ITR - Imposto Territorial Rural
- A.2.2.1.21 Cota-Parte da Compensação Financ. pela Exploração de Rec. Naturais
- A.2.2.1.31 Transferência e recursos do SUS - repasses fundo a fundo
- A.2.2.1.32 Transf. de Rec. do Fundo Nac. de Assist. Social - FNAS
- A.2.2.1.34 Transf. de Rec. do Fundo Nac. de Des. da Educ. - FNDE
- A.2.2.1.35 Transferência Financeira ICMS - Desoneração - L.C. nº 87/96 (100%)
- A.2.2.1.36 Transferências a Consórcios Públicos
- A.2.2.1.40 Outras Transferências da União

A.2.2.2. Transferências do Estado

- A.2.2.21 Cota Parte do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias
- A.2.2.22 Cota Parte do IPI sobre exportação
- A.2.2.23 Cota Parte do IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
- A.2.2.24 Cota parte do CIDE
- A.2.2.25 Transf. de recursos do estado p/ programas de saude - fundo a fundo
- A.2.2.26 Transferências de recursos do estado para programas de educação
- A.2.2.28 Transferências a Consorcios Públicos
- A.2.2.29 Outras Tranferências do Estado

A.2.2.3. Transferências dos Municípios



Abril/2020

Quadro 1 – continuação: Estrutura das Contas de Receitas Municipais

<p><u>A.2.3. Transferências Multigovernamentais</u></p> <p>A.2.3.1 Transferências de Recursos do FUNDEB</p> <p>A.2.3.2 Transf. de Rec. da Complementação da União ao FUNDEB</p> <p>A.2.3.3 Transferência de Recursos – Fundef/Precatórios</p> <p>A.2.3.4 Outras Transferências Multigovernamentais</p> <p>A.2.4. Transferências de Instituições Privadas</p> <p>A.2.5. Transferências do Exterior</p> <p>A.2.6. Transferências de Pessoas</p> <p>A.2.7. Transferências de Convênios</p> <p>A.3. Receita de Contribuições</p> <p>A4. Receita Patrimonial</p> <p>A.4.1. Receitas Imobiliárias</p> <p>A.4.2. Receitas de Valores Mobiliários</p> <p>A.4.3. Compensações Financeiras</p> <p>A.4.4. Outras Receitas Patrimoniais</p> <p>A5. Receita Agropecuária</p> <p>A6. Receita Industrial</p> <p>A7. Receita de Serviços</p> <p>A8. Outras Receitas Correntes</p> <p>A.8.1. Multas e Juros de Mora</p> <p>A.8.2. Indenizações e Restituições</p> <p>A.8.3. Receita da Dívida Ativa</p> <p>A.8.4. Receitas Diversas</p> <p>B. Receitas de Capital</p> <p>B1. Operações de Crédito</p> <p>B2. Alienação de Bens</p> <p>B3. Amortização de Empréstimos</p> <p>B4. Transferência de Capital</p> <p>B5. Outras Receitas de Capital</p> <p>C. Receitas Correntes Intraorçamentaria</p> <p>D. Receitas de Capital Intraorçamentaria</p> <p>E. Deduções da receita corrente</p>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

A Tabela 1 apresenta alguns indicadores fiscais dos municípios brasileiros, do Sudeste e de São Paulo. A receita corrente dos municípios, difere da receita total por não considerar as receitas de capital associadas a venda de patrimônios e outros tipos de operações extraordinárias, se refere ao total de recursos decorrentes da arrecadação tributária, das transferências de outras esferas de governo e das taxas



ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Ribeirão Preto/SP

Abril/2020

recebidas. A receita tributária é o principal componente da chamada arrecadação própria dos municípios se refere a arrecadação de impostos sob a gestão municipal. Os indicadores apresentados buscam destacar a carga tributária municipal em relação ao PIB, o montante de recursos disponíveis para o município em relação ao PIB e o grau de autonomia dos municípios por meio da participação das receitas tributárias na receita corrente.

Tabela 1: Receita Corrente Municipal e Receita Tributária Municipal no Brasil, no Sudeste e no Estado de São Paulo em 2009 e em 2017

Municípios brasileiros	2009	2017	2009 – 2017
Receita Corrente Municipal/PIB	8.35%	8.96%	0.006
Receita Tributária Municipal/PIB	1.57%	1.89%	0.003
Receita Tributária Municipal/Receita Municipal Total	19.06%	19.85%	-
Receita Corrente/Receita Tributária	5.33	4.74	
Receita Corrente ex. Tributaria/Receita Corrente	81.25%	78.90%	-
Receita Tributária/Receita Corrente	18.75%	21.10%	-
Municípios da região Sudeste			
Receita Corrente Municipal/PIB	7.46%	8.15%	0.007
Receita Tributária Municipal/PIB	1.85%	2.27%	0.004
Receita Tributária Municipal/Receita Total	25.01%	26.09%	
Receita Corrente/Receita Tributária	4.03	3.58	-
Receita Corrente ex. Trib/Receita Corrente	75.21%	67.86%	-
Receita Tributária/Receita Corrente	24.79%	32.14%	-
Municípios do estado de São Paulo			
Receita Corrente Municipal/PIB	7.08%	7.72%	0.006
Receita Tributária Municipal/PIB	1.98%	2.48%	0.005
Receita Tributária Municipal/Receita Total	28.20%	30.29%	-
Receita Corrente/Receita Tributária	3.58	3.11	
Receita Corrente ex. Trib/Receita Corrente	72.05%	67.86%	-
Receita Tributária/Receita Corrente	27.95%	32.14%	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

O primeiro ponto a ser destacado é que as receitas correntes e receitas tributárias se ampliaram em proporção do PIB em todos os grupos mencionados. Ademais, observa-se, por um lado que tanto em 2009 quanto em 2017 as receitas correntes municipais representam maior proporção do PIB para o conjunto dos municípios brasileiros e para os municípios da região Sudeste do que para as municipalidades paulistas. Em contrapartida, percebe-se que a relevância relativa ao PIB das receitas tributárias é maior - novamente nos dois anos observados - para os municípios paulistas do que para os demais. Em 2017, por exemplo, as receitas tributárias correspondiam 2.48% do PIB dos municípios do estado de São Paulo enquanto representava 2.27% e 1,89%, respectivamente, para os municípios da região Sudeste e do Brasil. Assim, atesta-se a maior capacidade própria de geração de recursos dos municípios paulistas, seja por maior base de arrecadação seja por maior esforço fiscal, e uma menor dependência de transferências correntes das outras esferas de governo.



Abril/2020

Outra tendência comum às três categorias de municípios é a manutenção entre o ano de 2009 e o ano de 2017 do percentual das receitas totais das municipalidades advindas das receitas tributárias próprias. Observa-se que na média dos municípios brasileiros, as receitas tributárias representam em torno de 19% das receitas totais, enquanto nos municípios do Sudeste este montante fica pouco acima de um quarto da receita total e nos municípios paulistas representa em torno de 30%. Novamente atesta-se a maior capacidade dos municípios paulistas de arrecadarem seus próprios recursos frente aos outros municípios do Brasil.

Um ponto a ser destacado na tabela 2 a seguir é que a receita corrente dos municípios paulistas, em termos per capita, é mais de 20% superior à média dos municípios brasileiros, mesmo que em relação ao PIB essa participação seja menor, como visto na Tabela 1. Isso reflete o amplo diferencial de renda entre São Paulo e o resto do país, mesmo com uma menor carga tributária em relação ao PIB nos municípios paulistas, o montante da receita é significativamente maior. Praticamente toda a diferença decorre da maior arrecadação de receita tributária em que a média de São Paulo é praticamente o dobro da brasileira, em termos de arrecadação per capita. No caso das transferências correntes os valores per capita são bastante semelhantes entre os dois grupos.

Distribuição da Receita Corrente Municipal no Estado de São Paulo

Como destacado, as receitas correntes decorrem das transferências, das receitas tributárias e de um conjunto de outras fontes (contribuições, receitas patrimonial e de serviços, entre outras). A Tabela 2 apresenta esses componentes abertos em suas principais categorias. Observa-se que, por um lado, pouco mais de 36% da receita corrente dos municípios paulistas advém das receitas tributárias. Em contraste, para a totalidade de municípios brasileiros essa rubrica atinge 23,5% das receitas correntes. Por outro lado, 52% das receitas correntes das cidades paulistas provém de transferências correntes ao passo que para a totalidade dos municípios brasileiros esse percentual atinge pouco mais de 66%. Há, portanto, diferenças bastante significativas na forma de financiamento dos municípios paulistas, que dependem em menor grau das transferências do que os municípios brasileiros em geral. Em relação às demais contas da receita corrente, o desempenho de municípios paulistas e de municípios brasileiros não é tão diferente, representando em torno de 10% do total.

Os principais tributos municipais, como vimos, são o ISS, IPTU e ITBI além das taxas. Tanto no caso do ISS como do IPTU que representam a maior parte da arrecadação própria municipal, os montantes arrecadados pelos municípios paulistas são mais que o dobro da média nacional. Como destacado, esses impostos dependem do dinamismo do setor de serviços e do valor dos imóveis, variáveis que estão fortemente relacionadas com o nível de renda e as aglomerações urbanas que são maiores no estado de São Paulo. No caso das transferências correntes e seus componentes também há divergências significativas. Enquanto a cota parte do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) representa apenas 13,88% das transferências para os municípios do estado de São Paulo, ela congrega praticamente 22% das transferências aos municípios brasileiros. Em contrapartida, recursos provenientes da Cota parte do ICMS englobam praticamente 38% das receitas com transferências correntes dos municípios paulistas ao passo que somam apenas 26,71% das transferências correntes dos municípios brasileiros como um todo. Esse último aspecto também reflete os maiores níveis de renda do Estado de São Paulo que faz com que este tenha a maior receita de ICMS de todo o país, sendo que a cota-parte repassada aos municípios representa 25% do total da arrecadação desse imposto.



ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Ribeirão Preto/SP

Abril/2020

Tabela 2: Receita Corrente Municipal: receitas tributárias, de transferências e outras receitas correntes para municípios paulistas e para municípios brasileiros– 2018

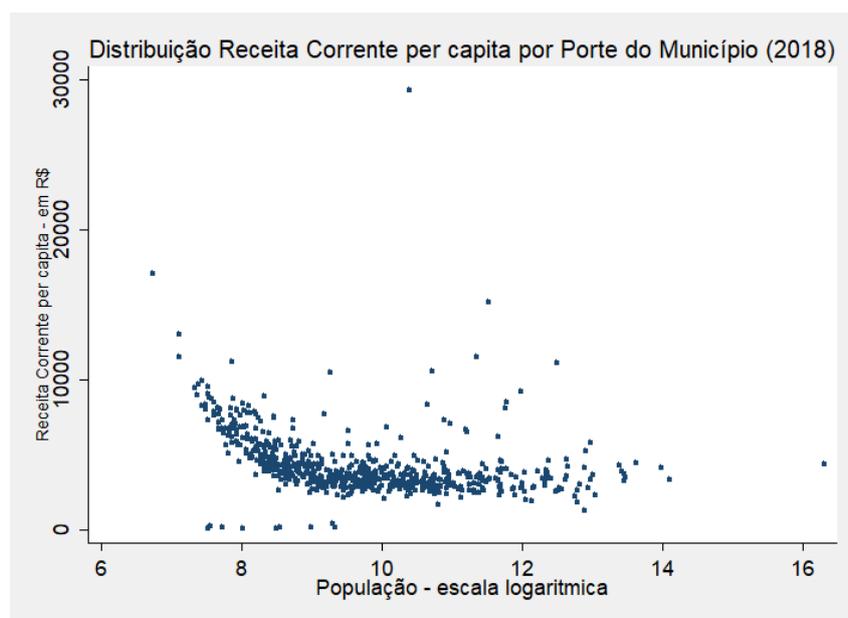
Receita Corrente Municipal	Municípios Paulistas			Municípios Brasileiros		
	R\$ milhões	Per capita	% do Total	R\$ milhões	Per capita	% do Total
A.Tributária	63,392.75	1,417.58	100.00%	148,474.25	744.43	100.00%
A.1. ISS	27,593.77	617.05	43.53%	61,922.02	310.47	41.71%
A.2. IPTU	22,086.43	493.89	34.84%	44,100.07	221.11	29.70%
A.3. ITBI	4,215.02	94.26	6.65%	11,084.25	55.58	7.47%
A.4. Taxas	3,153.19	70.51	4.97%	10,882.05	54.56	7.33%
A.5. Outras	6,344.34	141.87	10.01%	20,485.87	102.71	13.80%
B.Transferências Correntes	91,492.91	2,045.95	100.00%	418,403.37	2,097.82	100.00%
B.1.FPM	12,700.05	284.00	13.88%	91,994.97	461.25	21.99%
B.2.ICMS	34,550.26	772.61	37.76%	111,736.84	560.23	26.71%
B.3. FNDE	3,209.37	71.77	3.51%	11,202.24	56.17	2.68%
B.4. Outras Federais	12,579.55	281.30	13.75%	81,213.98	407.20	19.41%
B.5. Outras Estaduais	10,184.22	227.74	11.13%	33,522.01	168.08	8.01%
B.6. Outras Transferências	18,269.46	408.54	19.97%	88,733.34	444.90	21.21%
C. Demais Contas	19,955.00	446.23	100.00%	64,496.49	323.38	100.00%
C.1 Contribuições	5,695.77	127.37	28.54%	22,554.71	113.09	34.97%
C.2 Receita Patrimonial	3,360.58	75.15	16.84%	15,402.45	77.23	23.88%
C.3 Receita de Serviços	5,111.44	114.30	25.61%	12,070.53	60.52	18.72%
C.4 Outras Receitas Correntes	5,787.21	129.41	29.00%	14,468.79	72.54	22.43%
Receita Corrente (A + B + C)	174,840.66	3,909.76	100.00%	631,374.11	3,165.63	100.00%
A.Tributária	63,392.75	1,417.58	36.26%	148,474.25	744.43	23.52%
B.Transferências Correntes	91,492.91	2,045.95	52.33%	418,403.37	2,097.82	66.27%
C. Demais Contas	19,955.00	446.23	11.41%	64,496.49	323.38	10.22%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Para analisar com mais detalhe o financiamento dos municípios paulistas foi realizada uma segmentação dos mesmos em termos de porte e renda para verificar a dependência de cada grupo das diferentes modalidades de receita. A expectativa é que os municípios de menor porte e menor renda dependam majoritariamente das transferências enquanto os municípios maiores e renda mais elevada tenham uma maior participação das receitas tributárias. A Figura 1 apresenta a receita corrente *per capita* segundo o porte do município, observa-se que esta é bastante elevada nos municípios de pequeníssimo porte, mas vai declinando conforme o município aumenta de tamanho até se estabilizar próximo dos municípios com 10,000 habitantes. Depois há uma leve tendência de alta a partir dos municípios com mais de 100,000 habitantes e que praticamente atinge o patamar das receitas dos municípios de menor porte. É importante compreender as origens dessas tendências conforme os componentes da receita.



Abril/2020

Figura 1: Distribuição da receita corrente per capita por porte do município – 2018

No que tange às transferências correntes *per capita* - FPM, cota-parte do ICMS e outras transferências - observa-se que elas são negativamente relacionadas com o tamanho do município. Pode-se averiguar a partir da Figura 2 que quanto menor o porte da municipalidade, maior o montante de transferências correntes *per capita* recebidas. Esse fato decorre, basicamente, das regras do FPM, que colocam a população de 10,188 habitantes como limite inferior para o coeficiente de acesso às receitas do fundo e privilegia os municípios de pequeníssimo porte. A Figura 3 apresenta a distribuição das receitas da cota parte do FPM para os municípios paulistas. É importante notar que quando abordamos a questão das receitas obtidas com o Fundo de Participação dos Municípios e dos recursos obtidos a partir da Cota Parte do ICMS, encontra-se certa desbalanceamento na sua distribuição em relação a sua população. É certo que municípios proporcionalmente menores recebem mais verbas. De toda forma, a forma de funcionamento do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) mitiga esse efeito. Como os municípios devem depositar parte de suas transferências neste fundo e, também, tem o direito de retirar montantes de acordo com o número de alunos de suas redes de educação, reduz-se o efeito de distribuição inicial dos recursos do FPM e da Cota Parte do ICMS em favor dos municípios de pequeníssimo porte.



Abril/2020

Figura 2: Distribuição das transferências totais per capita por porte do município – 2018

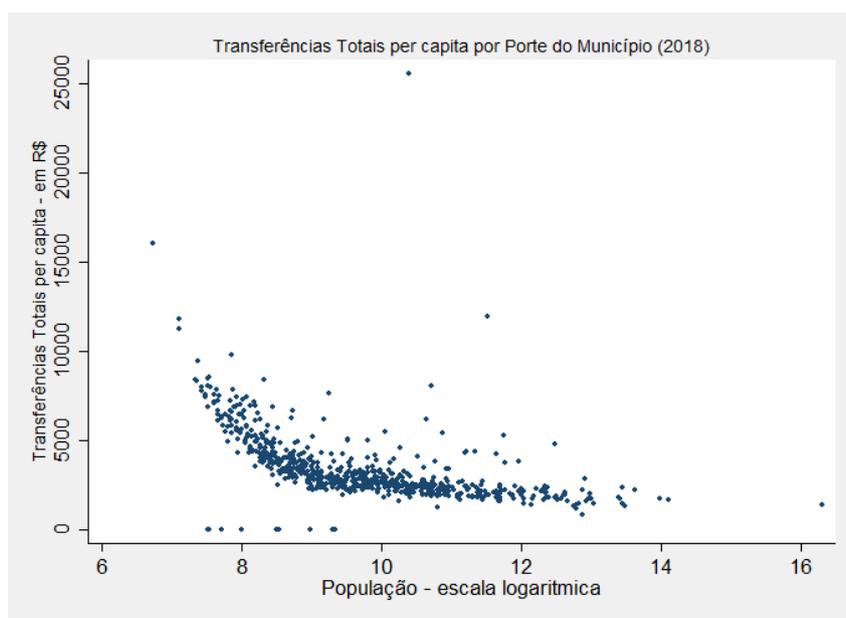
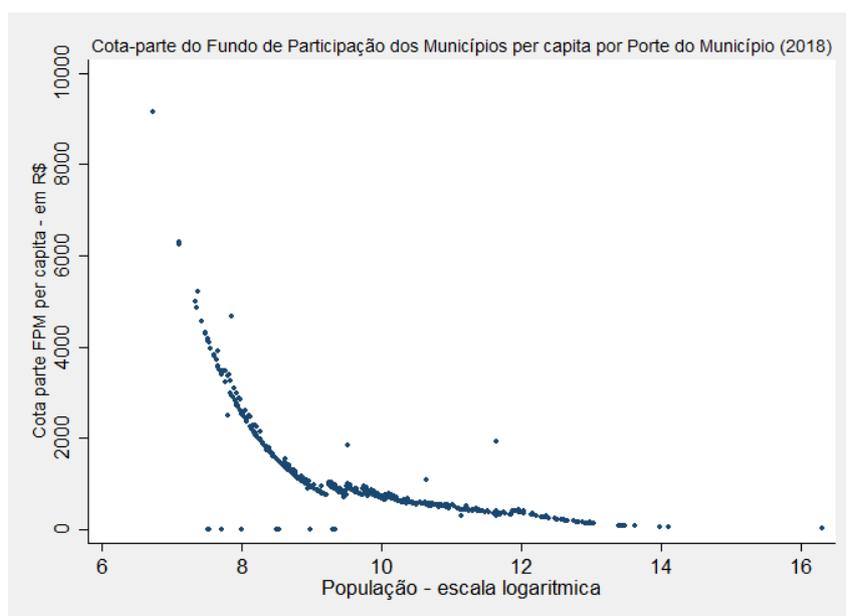


Figura 3: Distribuição dos recursos do FPM per capita por porte do município – 2018



Distribuindo-se os municípios por faixas populacionais, conforme descrito na Tabela 3, a Figura 4 apresenta os valores médios per capita recebidos pelos diferentes grupos das transferências do FPM.

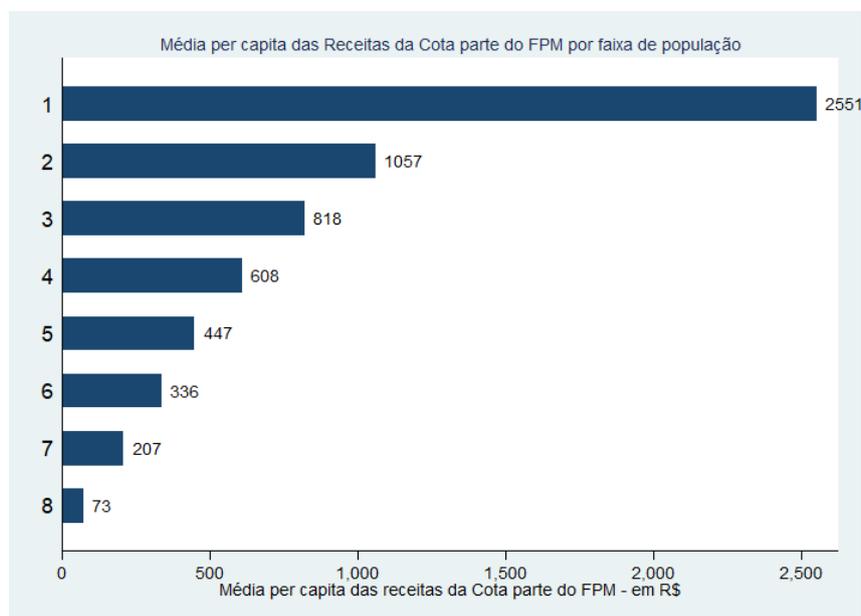


Abril/2020

Tabela 3: Distribuição das faixas populacionais - 2017

População	Categoria
até 5000	1
de 5000 até 10000	2
de 10000 até 20000	3
de 20000 até 50000	4
de 50000 até 100000	5
de 100000 até 250000	6
de 250000 até 500000	7
acima de 500000	8

Figura 4: Média per capita das receitas do FPM por faixa populacional para municípios paulistas – 2017



Observa-se que os valores médios repassados são fortemente decrescentes conforme aumenta o porte do município. Enquanto a primeira faixa (até 5000 habitantes) recebe em média R\$2.551,00 por habitante, na faixa seguinte (5 a 10 mil habitantes) esse valor já se reduzia para R\$.1057,00, ou seja, 40% em relação a primeira faixa. Não parece haver justificativa plausível do ponto de vista da capacidade tributária que gere uma distorção tão grande entre esses dois grupos. Se tomarmos um grupo de cidades médias, por exemplo, a faixa 6 com municípios de 100 a 250 mil habitantes, este recebia do FPM em termos per capita apenas R\$336, ou seja, 13% do montante recebido pelos municípios de menor porte. E, tomando-se o grupo 8 dos maiores municípios (acima de 500 mil) o montante se reduz para R\$73 que corresponde a menos de 3% do menor grupo.



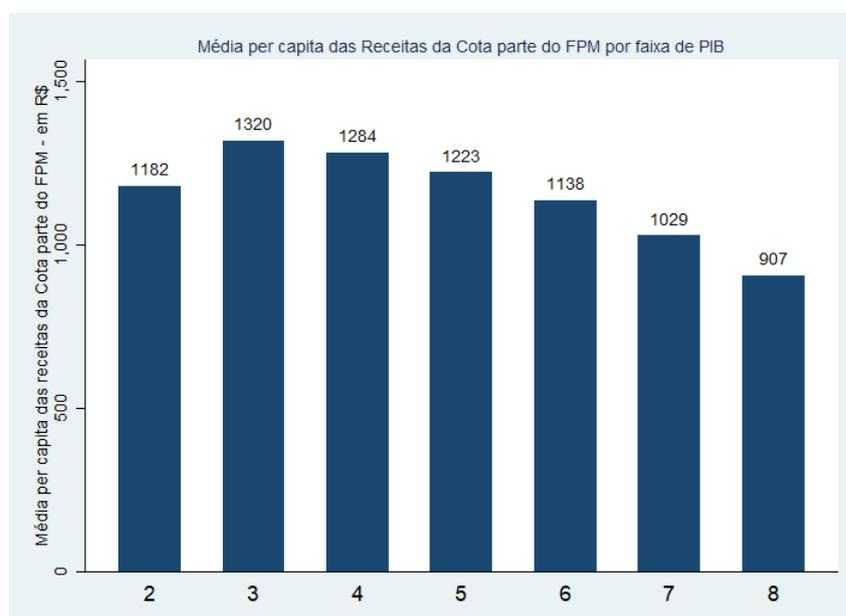
Abril/2020

Além da comparação das médias *per capita* das receitas do FPM por faixas de tamanho populacional, calcula-se também essas médias para municípios em diferentes faixas de PIB *per capita*. Note que como só há dados para o PIB *per capita* para o ano de 2017 preferiu-se fazer todas as comparações com os dados desse ano. Dada a rigidez nas regras dos mecanismos de transferência, não parece haver qualquer problema com esse procedimento. A Tabela 4, logo em seguida, explicita quais são as faixas de PIB *per capita* usadas para separar os municípios paulistas e, depois, a Figura 5 apresenta as médias *per capita* da Cota Parte do FPM por faixa de PIB *per capita* dentro dos municípios do estado de São Paulo.

Tabela 4: Distribuição das faixas de PIB – 2017

PIB (em mil R\$)	PIB per capita em R\$	Categoria
até $5,64 \times 10^4$	até 7500	1
de $5,64 \times 10^4$ até $8,64 \times 10^4$	de 7500 até 10000	2
de $8,64 \times 10^4$ até $12,45 \times 10^4$	de 10000 até 15000	3
de $12,45 \times 10^4$ até $18,45 \times 10^4$	de 15000 até 20000	4
de $18,45 \times 10^4$ até $30,45 \times 10^4$	de 20000 até 25000	5
de $30,45 \times 10^4$ até $55,45 \times 10^4$	de 25000 até 30000	6
de $55,45 \times 10^4$ até $100,45 \times 10^4$	de 30000 até 35000	7
acima de $100,45 \times 10^4$	acima de 35000	8

Na Figura 5, observa-se que as médias *per capita* das receitas do FPM recebidas pelos municípios paulistas estão, praticamente, negativamente relacionadas com o PIB *per capita*. À exceção dos municípios com PIB entre R\$ 7500,00 e R\$ 10000,00, todas as outras faixas de PIB *per capita* correlacionam-se negativamente com as receitas médias *per capita* da Cota Parte do FPM.

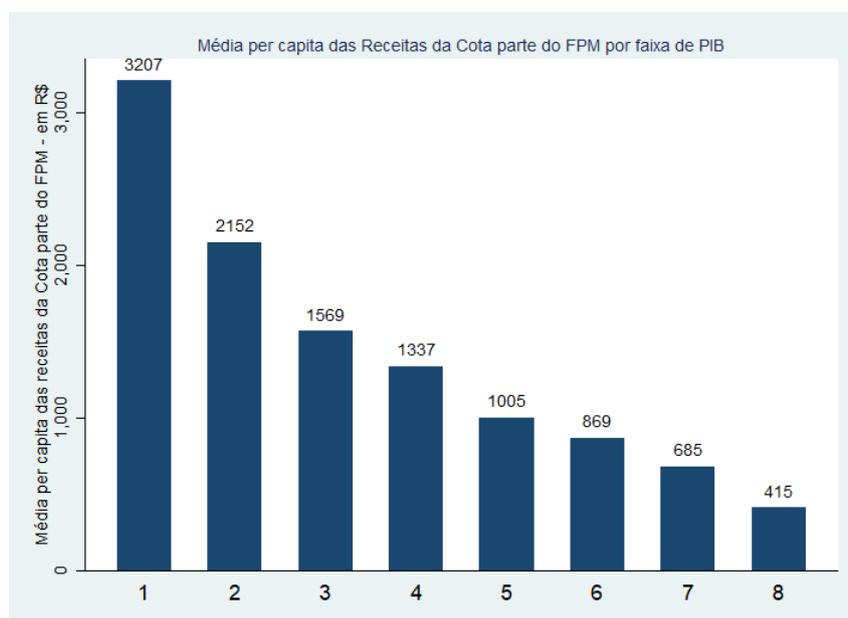
Figura 5: Média per capita das receitas do FPM por faixa de PIB per capita para municípios paulistas– 2017



Abril/2020

Na Figura 6, observa-se que as médias *per capita* das receitas do FPM recebidas pelos municípios paulistas estão negativamente relacionadas com o PIB. Todas as faixas de PIB, tal qual explicitado na Tabela 4, correlacionam-se negativamente com as receitas médias *per capita* advindas do FPM. Quanto menor o PIB, maior o recebimento por habitante de recursos do FPM.

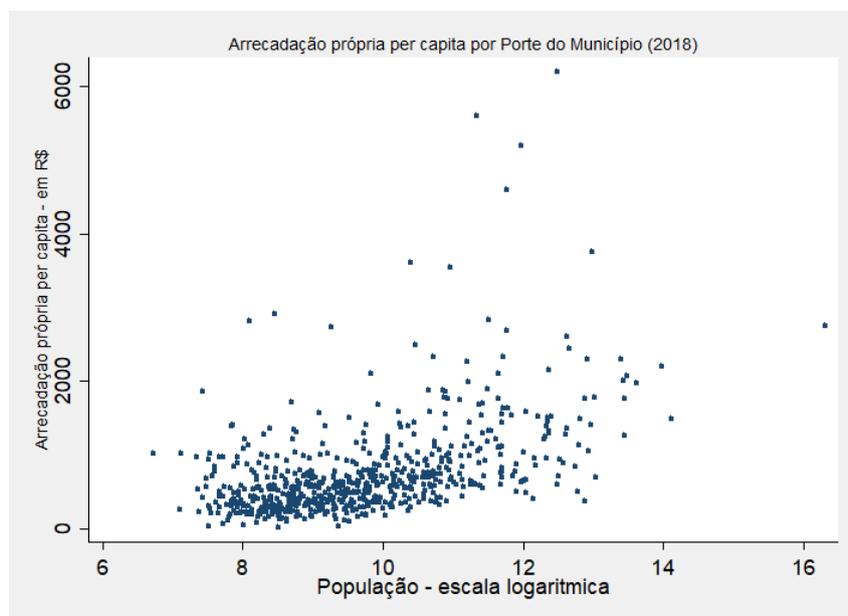
Figura 6: Média per capita das receitas do FPM por faixa de PIB para municípios paulistas– 2017



A Figura 7 apresenta a relação entre a arrecadação tributária própria *per capita* dos municípios paulistas e o tamanho populacional. Pode-se perceber uma correlação positiva entre as duas variáveis. Este fato pode decorrer tanto da maior capacidade tributária dos municípios maiores que tendem a concentrar uma maior quantidade de serviços e imóveis mais valorizados como em função de um esforço fiscal que as prefeituras devem realizar para compensar o baixo volume de transferências recebidos, em especial, do FPM.



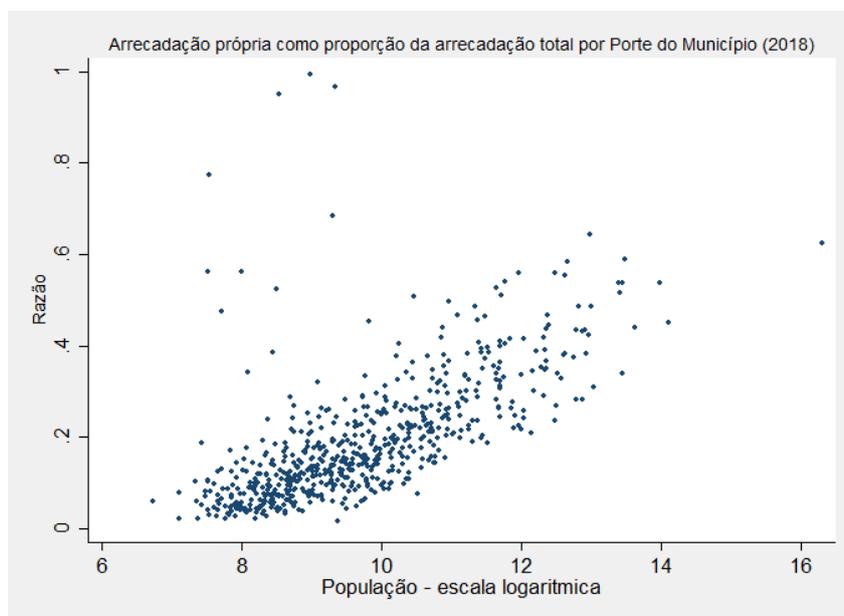
Abril/2020

Figura 7: Arrecadação própria per capita por Porte do Município – 2018

Ademais, percebe-se, como já dito anteriormente, que grande parte da receita dos municípios paulistas depende das transferências correntes no bojo das suas receitas correntes. A Figura 8 explicita esse fato ao comparar a proporção da arrecadação própria em relação a receita total dos municípios do estado de São Paulo com a respectiva população. Pode-se observar uma relação positiva mostrando que quanto maior o porte do município, maior tende a ser a importância da arrecadação própria. As transferências *per capita* são bastante altas nos municípios de pequeníssimo porte, mas diminuem conforme a população aumenta sem que cresça também a arrecadação própria de forma que caem as receitas totais. Conforme a municipalidade aumenta de tamanho, ela começa a captar mais recursos através de arrecadação própria e, com isso, compensa o menor montante de transferências. Eventualmente, mantém suas receitas correntes praticamente estáveis em relação aos municípios de pequeníssimo porte, conforme destacado na Figura 1.



Abril/2020

Figura 8: Arrecadação própria como proporção da arrecadação total por Porte do Município – 2018

Carga Tributária Própria como Indicador do Esforço Fiscal

A análise precedente nos permite tecer alguns comentários sobre o esforço fiscal dos municípios paulistas. Este conceito é difícil de aferir pois se refere a quanto um dado ente explora de forma eficiente determinada base tributária. Por esforço fiscal entende-se o controle de um ente federativo de se utilizar da capacidade fiscal ou tributária extraíndo a maior receita de determinada base. Há diversas formas de se medir o esforço fiscal. Nesse boletim, nos atemos a analisar a carga tributária própria das municipalidades paulistas, isto é, o montante da arrecadação tributária própria em relação ao PIB. Como o PIB ou o PIB *per capita* do município serviria como *proxy* para o potencial tributário, é natural se utilizar da receita tributária própria/PIB para cada um deles como um indicador de esforço fiscal. Este pode não ser um bom indicador pois não nos mostra diretamente o quanto o município dispõe de base tributária que está vinculado as atividades de serviços e ao valor imobiliário. Construiu-se, também, uma segunda medida de esforço fiscal a partir da relação receita tributária própria/receita total para mostrar o quanto o município depende de suas próprias fontes de receitas para se financiar. A medida de esforço fiscal deveria ser a razão entre o valor de arrecadação própria efetiva do município em relação ao valor esperado de arrecadação em função de suas características demográficas e econômicas, mas este objeto escapa ao objetivo desse breve análise.

Para o presente estudo buscou-se observar essas duas medidas de esforço fiscal para os anos de 2009 e 2017. Depois fez-se um ranking dos municípios do estado de São Paulo com maior esforço fiscal nesses dois anos. A Tabela 5 apresenta os 20 municípios paulistas com maior carga tributária própria (receita tributária própria/PIB). Neste percebe-se, num primeiro momento, a prevalência de cidades litorâneas, que correspondem a 7 das 10 municipalidades com maior esforço fiscal em 2009 e a 8 dos 10 municípios com maior esforço fiscal em 2017. Outro grupo razoavelmente proeminente e perene no tempo é aquele composto por cidades que são estâncias hidrominerais. Em 2009, por exemplo destacam-se Águas de Lindoia, Águas de São Pedro, Serra Negra e Águas de Santa Bárbara como cidades com alto índice de esforço fiscal. Em 2017, Águas de Lindoia, Águas de Santa Bárbara,



ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Ribeirão Preto/SP

Abril/2020

Poá e Serra Negra aparecem novamente como municipalidades com destacado índice de esforço fiscal dentro do estado. O caso dos municípios litorâneos e dos municípios que são estâncias hidrominerais é bastante sintomático de municipalidades que conseguem taxar os não residentes e, portanto, colocam o peso fiscal sobre indivíduos que não tem poder de decisão eleitoral naqueles recintos. Para os municípios no litoral, por exemplo, há capacidade de se utilizar do IPTU de proprietários de casas de veraneio e de se taxar mais pesadamente o ISS em serviços declaradamente voltados aos turistas, por exemplo, os bares, restaurantes e as redes hoteleiras. Apesar de haver alguma alternância entre os municípios que compõe o ranking, dos 25 municípios com maior carga tributária própria em 2009, ainda estavam em 2017, as características dos municípios permanecem as mesmas. À título de ilustração, duas cidades litorâneas e turísticas ocuparam a posição de município com maior carga tributária própria em ambos os anos. Em 2009 a maior carga tributária própria era de Ilha Comprida que deixou de constar na lista das 25 maiores em 2017. Depois, em 2017, o líder foi São Sebastião que não estava entre as 25 maiores em 2009.

Tabela 5: Municípios paulistas com maior carga esforço fiscal – 2009

Município	Carga tributária própria	IPTU/PIB	ISS/PIB	Município	Carga tributária própria	IPTU/PIB	ISS/PIB
Ilha Comprida	0.1725	0.1583	0.0020	Lavrinhas	0.0579	0.0010	0.0552
Arapeí	0.1551	0.0025	0.1491	Barra do Turvo	0.0562	0.0130	0.0361
Bertioga	0.1098	0.0620	0.0167	Águas de Lindóia	0.0536	0.0328	0.0100
Mongaguá	0.0833	0.0555	0.0081	Igaratá	0.0527	0.0133	0.0293
Praia Grande	0.0765	0.0475	0.0064	Caraguatatuba	0.0526	0.0242	0.0209
Guarujá	0.0756	0.0439	0.0157	Águas de São Pedro	0.0514	0.0325	0.0122
Paraibuna	0.0739	0.0052	0.0641	Campos do Jordão	0.0514	0.0323	0.0083
Itanhaém	0.0733	0.0387	0.0095	Serra Negra	0.0420	0.0281	0.0057
Queluz	0.0730	0.0020	0.0693	São Vicente	0.0419	0.0209	0.0057
Peruíbe	0.0729	0.0405	0.0087	Águas de Santa Bárbara	0.0381	0.0224	0.0135
Ubatuba	0.0718	0.0433	0.0072	Santos	0.0380	0.0135	0.0168
Ilhabela	0.0615	0.0312	0.0106	Araçoiaba da Serra	0.0339	0.0158	0.0114

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

Tabela 6: Municípios paulistas com maior carga tributária própria em relação ao PIB – 2017



ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Ribeirão Preto/SP

Abril/2020

Município	Carga tributária própria	IPTU/PIB	ISS/PIB	Município	Carga tributária própria	IPTU/PIB	ISS/PIB
São Sebastião	0.1063	0.0577	0.0230	Paulistânia	0.0512	0.0008	0.0465
Bertioga	0.0929	0.0540	0.0096	Ribeira	0.0509	0.0004	0.0456
Praia Grande	0.0781	0.0466	0.0073	Poá	0.0505	0.0029	0.0425
Guarujá	0.0692	0.0381	0.0137	Águas de Lindóia	0.0495	0.0288	0.0109
Mongaguá	0.0677	0.0403	0.0051	Santos	0.0469	0.0166	0.0199
Igaratá	0.0628	0.0090	0.0447	Nazaré Paulista	0.0459	0.0052	0.0355
Itanhaém	0.0624	0.0297	0.0054	Águas de São Pedro	0.0440	0.0251	0.0119
Barra do Turvo	0.0576	0.0013	0.0501	Araçoiaba da Serra	0.0406	0.0285	0.0074
Peruíbe	0.0566	0.0321	0.0038	Serra Negra	0.0402	0.0237	0.0081
Ubatuba	0.0561	0.0298	0.0066	Piratininga	0.0398	0.0115	0.0185
Águas de Santa Bárbara	0.0524	0.0248	0.0210	Arandu	0.0375	0.0228	0.0039
São Vicente	0.0520	0.0249	0.0089	Paraibuna	0.0368	0.0055	0.0262
Campos do Jordão	0.0518	0.0305	0.0119				

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

O outro ranking do esforço fiscal dos municípios paulistas se utiliza, como dito anteriormente, da relação entre as receitas tributárias próprias e as receitas totais. A Tabela 6 apresenta a classificação das vinte e cinco municipalidades com o maior nível de esforço fiscal no estado de São Paulo nos anos de 2009 e de 2017, medido pela relação entre receita própria/receita total. Observa-se que em 2009, as cidades litorâneas se destacam ocupando 5 das 10 primeiras posições e 10 das 25 primeiras posições. Nesse ano, novamente, apontam-se as estâncias turísticas como outro vetor importante de municípios com alto esforço fiscal. Poá, por exemplo, que é uma estância hidromineral, é a cidade com o maior índice de esforço fiscal no estado de São Paulo em 2009. Dentre os 25 primeiros municípios nesse quesito ainda aparecem Serra Negra, Águas de Lindóia – que também são estâncias hidrominerais – e Atibaia e Campos do Jordão, que são estâncias climáticas.

Em 2017, as cidades litorâneas representavam 4 das 10 cidades com maior esforço fiscal no estado de São Paulo. Há, também, o caso de Gavião Peixoto – cidade próxima de Araraquara – que foi a cidade com o 11º maior nível de esforço fiscal em 2017. Desde 2001 esse município sedia as atividades de montagem final de aeronaves da Embraer que são destinadas aos mercados executivos e de defesa e, portanto, auferem grandes receitas tributárias advindas dessa atividade produtiva. Mais uma vez, as estâncias turísticas têm forte presença no ranking. Poá, novamente se encontra como a cidade com maior índice de esforço fiscal. Deve-se comentar, de toda forma, que a cidade é um polo atrativo de serviços em função dos incentivos fiscais conferidos pelo município, principalmente no que tange à redução do Imposto Sobre Serviços (ISS) que apresenta alíquotas bem menores do que outros municípios. A cidade, por conta disso, é berço das *holdings* do Banco Safra e do Banco Itaú, que devem contribuir substancialmente, portanto, para o aumento do montante de recursos arrecadados no local. Outras estâncias turísticas que aparecem no ranking são Atibaia, Cotia e Campos do Jordão.



ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Ribeirão Preto/SP

Abril/2020

Tabela 7: Municípios paulistas com maior receita tributária própria em relação às receitas totais – 2009

Município	Medida esforço fiscal	IPTU/Receita Total	ISS/Receita Total	Município	Medida esforço fiscal	IPTU/Receita Total	ISS/Receita Total
Poá	0.5211	0.0314	0.4545	Peruíbe	0.3344	0.1856	0.0397
Guarujá	0.5019	0.2917	0.1043	Itanhaém	0.3320	0.1754	0.0430
Bertioga	0.4423	0.2498	0.0675	Ubatuba	0.3315	0.1999	0.0334
São Paulo	0.4367	0.1298	0.2395	Serra Negra	0.3296	0.2202	0.0444
Santana de Parnaíba	0.4283	0.1583	0.1975	Caraguatatuba	0.3228	0.1488	0.1284
Ilha Comprida	0.4233	0.3885	0.0050	Arapeí	0.3199	0.0052	0.3076
Barueri	0.4012	0.0099	0.3503	Águas de Lindóia	0.3178	0.1946	0.0591
Santos	0.3912	0.1391	0.1733	Campos do Jordão	0.3149	0.1980	0.0512
Praia Grande	0.3772	0.2342	0.0315	São Caetano do Sul	0.3134	0.0731	0.1543
Campinas	0.3677	0.1256	0.1567	Queluz	0.3114	0.0085	0.2954
Mongaguá	0.3527	0.2349	0.0343	Osasco	0.3107	0.1001	0.1676
Atibaia	0.3406	0.1443	0.0863	Santo André	0.3048	0.1201	0.1046

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.

Tabela 8: Municípios paulistas com maior receita tributária própria em relação às receitas totais – 2017

Município	Medida esforço fiscal	IPTU/PIB	ISS/PIB	Município	Medida esforço fiscal	IPTU/PIB	ISS/PIB
Poá	0.4774	0.0270	0.4019	Santo André	0.3404	0.1079	0.1283
São Paulo	0.4761	0.1554	0.2394	Atibaia	0.3375	0.1663	0.0988
Barueri	0.4585	0.0120	0.3755	São Caetano do Sul	0.3310	0.1086	0.1270
Jandira	0.4523	0.4523	-	Igaratá	0.3214	0.0461	0.2289
Guarujá	0.4404	0.2426	0.0871	Cotia	0.3184	0.1109	0.1193
São Sebastião	0.4213	0.2289	0.0911	Mongaguá	0.3155	0.1877	0.0238
Santos	0.4007	0.1415	0.1699	Campos do Jordão	0.3149	0.1851	0.0725
Osasco	0.3892	0.1183	0.2097	Peruíbe	0.3081	0.1750	0.0204
Campinas	0.3783	0.1210	0.1591	Santana de Parnaíba	0.3046	0.0995	0.1201
Praia Grande	0.3689	0.2200	0.0344	Valinhos	0.3026	0.1069	0.0976
Gavião Peixoto	0.3638	0.0297	0.3277	Itanhaém	0.2903	0.1380	0.0253
Ubatuba	0.3495	0.1859	0.0413	Jundiaí	0.2878	0.0679	0.1216
Bertioga	0.3476	0.2020	0.0359				

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.



Abril/2020

Obviamente, ao se considerar a relação entre as receitas tributárias próprias e as receitas totais como forma de se medir o esforço fiscal se abre espaço para o aparecimento no ranking de cidades com maior preponderância econômica - em que há maior diversidade de setores e de capacidade de arrecadação. Assim, não é de se espantar que municípios como São Paulo e as cidades da Região Metropolitana de São Paulo e Campinas tenham presença nessa classificação. Esses municípios além de concentrarem a maior parte de serviços, por exemplo serviços financeiros em Barueri e Santana do Parnaíba, e possuem imóveis mais valorizados; essas cidades precisam gerar receita própria para financiar seus gastos pois não contam com o generoso sistema de distribuição do FPM que privilegia basicamente os municípios de pequeno porte. Os municípios com capacidade de tributar seus não residentes – como as municipalidades litorâneas e as estâncias turísticas – se apresentam, pelas medidas aqui apresentadas, como campeões do esforço fiscal no estado de São Paulo. Destaque, também, para municípios que realizam grande parte de suas receitas através da tributação sobre de atividades econômicas importantes, como Gavião Peixoto e para municipalidades que se valem de incentivos fiscais para atrair grandes negócios, como Poá.

A Regra Guedes e os Municípios Brasileiros

Depois de avaliar duas medidas diferentes para o esforço fiscal dos municípios paulistas, propõe-se abordar uma discussão mais geral sobre as alterações na federação brasileira propostas pelo Ministro Paulo Guedes com a PEC do Pacto Federativo. O projeto do Ministério da Economia prevê que municípios que possuam menos de 5000 habitantes e em que o percentual de receitas tributárias próprias não atinge a marca de 10% das receitas totais sejam incorporados pelos municípios vizinhos. Nesta seção apresenta-se um panorama de quantos municípios seriam afetados, tanto no Brasil quanto no Estado de São Paulo, pela aprovação dessas regras.

Em primeiro lugar, é importante apresentar qual a situação da relação entre arrecadação tributária própria e a receita total dos municípios brasileiros. Para isso, a Figura 7 e a Figura 8 mostram, respectivamente, a distribuição dos municípios brasileiros e a distribuição dos municípios paulistas em seis diferentes faixas da medida de esforço fiscal receita tributária própria/receita total. Para clarificar quais são essas divisões, apresenta-se a Tabela 7 a seguir.

Tabela 7: Distribuição das categorias da variável receita tributária própria/receita total– 2017

Receita Tributária própria/Receita Total	Categoria
0 - 0.05	1
0.05 - 0.10	2
0.10 - 0.15	3
0.15 - 0.20	4
0.20 - 0.25	5
> 0.25	6

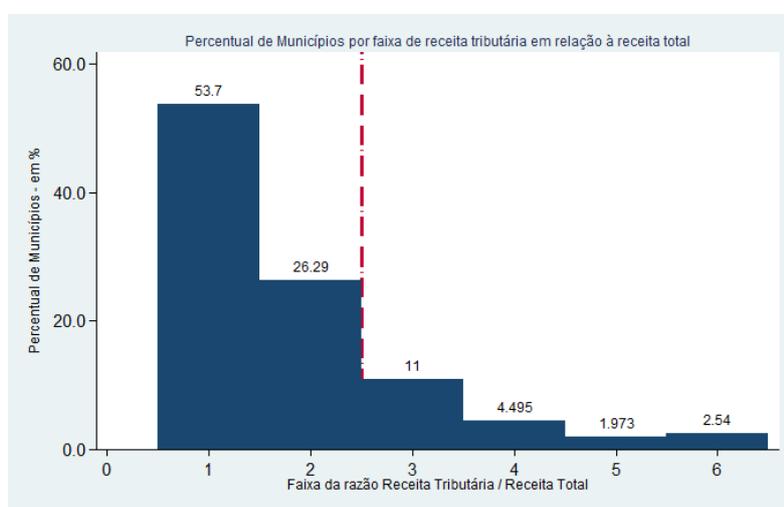
Observa-se que na Figura 7, que congrega os resultados para todos os municípios brasileiros, grande parte das municipalidades não consegue obter os 10% de suas receitas totais a partir das receitas tributárias próprias. Todos os municípios que estão à esquerda da linha vermelha falham em atingir esse requerimento. Complementarmente, todos os municípios à direita ultrapassam esse limite. De forma geral, 80% dos municípios



Abril/2020

brasileiros tem menos de 10% de suas receitas totais advindas de recursos gerados a partir de arrecadação própria. Pode-se ainda, dividir esse grupo entre as municipalidades em que as receitas tributárias próprias não atingem nem 5% das receitas totais e entre os municípios em que a arrecadação própria está entre 5% e 10% da arrecadação total. Observa-se que mais da metade das cidades brasileiras não obtém nem 5% de suas receitas com as fontes próprias, isso é, para esse grupo, mais de 95% de seus recursos decorrem das transferências.

Figura 7: Distribuição dos municípios brasileiros por faixas da razão receita tributária / receita total – 2017

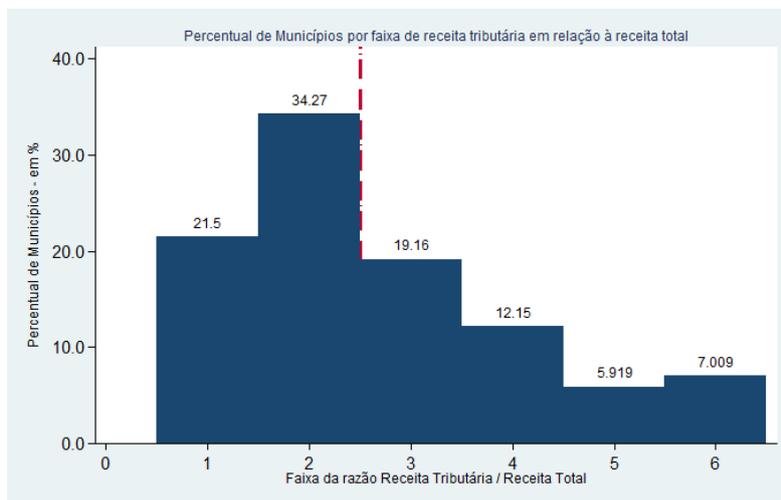


A situação dos municípios paulistas, de modo geral, não é muito diferente. A Figura 8 apresenta os resultados para o estado de São Paulo. Uma parcela significativa de suas cidades não consegue obter 10% de suas receitas totais a partir de arrecadação própria. Mais uma vez, todos os municípios que estão à esquerda da linha vermelha falham em atingir esse requerimento. Complementarmente, todos os municípios à direita ultrapassam esse limite. No estado de São Paulo, aproximadamente 56% das municipalidades obtém menos de 10% de seus recursos da arrecadação própria. Diferentemente dos municípios brasileiros, no entanto, os municípios paulistas apresentam capacidade de arrecadação própria menos temerária. 21,5% das municipalidades do estado de São Paulo arrecadam menos de 5% das receitas totais e 34,3% arrecadam entre 5% a 10% de sua receita.



Abril/2020

Figura 8: Distribuição dos municípios paulistas por faixas da razão receita tributária / receita total – 2017



Obviamente, os critérios estipulados pelo Ministério da Economia para a fusão de municípios não consideram apenas o critério de capacidade arrecadatória. Entra em conta, também, um critério populacional em que só seriam incorporados os municípios com população abaixo de 5000 habitantes. Assim, para analisar quantos municípios estão abaixo desses limites construíram-se duas tabelas. A Tabela 8 apresenta os resultados para todos os municípios do Brasil ao passo que a Tabela 9 analisa apenas as municipalidades paulistas. No país todo, 1221 municípios têm menos de 5000 habitantes. Destas, 974 apresentam menos de 5% de receitas totais advindos da arrecadação própria e 201 têm entre 5% e 10% de receita total oriundas de receitas tributárias próprias. Assim, 1175 municípios seriam passíveis de serem incorporados por seus vizinhos. Chama a atenção que 96% dos municípios com menos de 5000 habitantes possuem menos de 10% de receitas tributárias próprias como proporção de suas receitas totais. Esses 1175 municípios representam 21% de todas as 5570 municipalidades brasileiras.

Tabela 8: Municípios brasileiros distribuídos por faixas do coeficiente receita tributária própria/receitas totais e por porte do município – 2017

Porte do Município	0 - 0.05	0.05 - 0.10	0.10 - 0.15	0.15 - 0.20	0.20 - 0.25	> 0.25	Total
até 5000	974	201	23	2	7	14	1221
de 5000 a 10000	711	378	59	16	6	14	1184
de 10000 a 20000	751	412	125	29	4	17	1338
de 20000 a 50000	429	321	226	66	15	23	1080
de 50000 a 100000	66	89	98	59	18	14	344
de 100000 a 200000	8	31	47	37	20	16	159
de 250000 a 500000	0	7	23	32	24	21	107
acima de 500000	0	0	1	5	14	20	40
Todos	2939	1439	602	246	108	139	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.



Abril/2020

No estado de São Paulo, como aponta a Tabela 9, há 146 municípios com menos de 5000 habitantes, o que representa 22% das 645 municipalidades de todo o estado. Dentro desses 146 municípios com menos de 5000 habitantes apenas 9 possuem mais de 10% de suas receitas totais originárias da arrecadação própria e, portanto, há 137 municipalidades – ou seja, 21% dos municípios paulistas - sujeitas à incorporação por seus vizinhos. Dentro desses 137 municípios, há 35 cidades em que a arrecadação própria corresponde entre 5% e 10% da receita total e 102 em que as receitas tributárias próprias contribuem com menos de 5% das receitas totais. Assim, percebe-se que a proporção de municípios propensos a serem incorporados pelas regras propostas pelo Ministro Paulo Guedes são bastante parecidas tanto no estado de São Paulo quanto para o Brasil como um todo.

Tabela 11: Municípios paulistas distribuídos por faixas do coeficiente receita tributária própria/receitas totais e por porte do município– 2017

Porte do Município	0 - 0.05	0.05 - 0.10	0.10 - 0.15	0.15 - 0.20	0.20 - 0.25	> 0.25	Total
até 5000	102	35	6	1	1	1	146
de 5000 a 10000	25	73	15	5	1	2	121
de 10000 a 20000	10	71	29	7	1	2	120
de 20000 a 50000	1	38	50	23	4	3	119
de 50000 a 100000	0	3	13	23	10	9	58
de 100000 a 200000	0	0	9	12	7	9	37
de 250000 a 500000	0	0	1	7	12	12	32
acima de 500000	0	0	0	0	2	7	9
Todos	138	220	123	78	38	45	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria.