

FINANÇAS PÚBLICAS: uma análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI



Ângela Moulin S. Penalva Santos

Professora dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Direito da Cidade, UERJ; Doutora e pós-doutora pela FAU/USP

RESUMO: Este artigo visa a analisar a capacidade de financiamento dos municípios brasileiros em contexto de fortalecimento institucional do município, tornado “ente federativo” pela Constituição da República de 1988. Uma das condições necessárias, ainda que insuficiente, para que o fortalecimento dos governos locais tenha sucesso é que o município desfrute de crescente autonomia financeira, permitindo-lhe financiar seus investimentos. O estudo realizado concluiu que não tem havido aumento dos investimentos municipais, embora se tenha elevado a autonomia financeira destes entes federativos. Além disso, observou pequena diminuição de gastos com as funções relativas ao desenvolvimento urbano sem que o principal tributo sobre a propriedade imobiliária (IPTU) tenha elevado sua participação relativa como instrumento de política fiscal

ABSTRACT: This article aims to analyze the financial capacity of Brazilian local government in the context of institutional strengthening of municipalities made by the Constitution in 1988. One requirement, though insufficient, for the success of local governments strengthening is a growing financial autonomy, allowing it to finance investments of local interest. The study concluded that there was no increase in municipal investments, although it has increased the financial autonomy of these federal entities. Furthermore, we observed small decrease in spending on functions relating to urban development.

PALAVRAS-CHAVE:

Município; Descentralização;
Autonomia Financeira.

KEYWORDS:

*Municipalities;
Decentralization; Financial
Autonomy.*

INTRODUÇÃO

Este artigo visa a analisar a capacidade de financiamento dos municípios brasileiros em contexto de fortalecimento institucional do município, que foi transformado em “ente federativo” pela Constituição da República de 1988.

Ainda que seja insuficiente, uma das condições necessárias para o sucesso do fortalecimento dos governos locais é que o município desfrute de crescente autonomia financeira, de modo que ele financie seus investimentos e promova o desenvolvimento local.

O foco do trabalho foi avaliar alguns indicadores financeiros dos municípios brasileiros, concedendo destaque para 283 deles, cuja população é superior a 100 mil habitantes. São aqueles que apresentaram maior potencial para explorar o processo de descentralização das políticas públicas, permitindo-lhes tornarem-se agentes mais relevantes no processo de desenvolvimento local.

O trabalho está constituído de três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, é apresentada uma breve discussão teórica associando autonomia municipal e desenvolvimento local. A segunda seção é dedicada à análise da estrutura das receitas municipais, dividindo-se os municípios segundo sua classe de tamanho populacional. Na terceira seção, o objetivo consiste em avaliar indicadores de finanças dos maiores municípios brasileiros.

I - AUTONOMIA MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A autonomia financeira dos municípios é condição necessária, ainda que não suficiente, para que o poder público local experimente a descentralização das políticas públicas como um fortalecimento político de sua condição de ente federativo, e não apenas como executor de políticas formuladas e financiadas nas esferas estadual ou federal de governo.

Esse fortalecimento institucional do município é parte do processo de redemocratização das estruturas de poder no Brasil e em vários países latino-americanos. Mas é também parte integrante da agenda internacional sobre a reforma do Estado a partir da década de 1980. Muitos países acolheram essas propostas, e na América Latina, além do Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia e México o fizeram. A experiência brasileira foi além da desses outros países latino-americanos, uma vez que a Constituição de 1988 tornou o município “ente federativo”. Nessa condição, os municípios brasileiros deixam de ser politicamente

tutelados pelos governos estaduais, ainda que a maior parte deles seja de pequeno porte populacional e tenha fraca base econômica, o que limita sua efetiva autonomia política e financeira frente aos governos estaduais e ao federal.

A descentralização que passou a vigorar no Brasil levou ao aumento das transferências intergovernamentais em favor dos municípios, em detrimento principalmente do governo federal (SANTOS, 2008). Além da perda de poder político, a União ressentiu-se da perda de recursos num contexto de grave crise fiscal, o que a levou, a partir de meados da década de 1990, a propor – e lograr – emendar a Constituição para limitar a autonomia financeira dos municípios (AFFONSO, 2004; RESENDE, 2007; SANTOS, 2011).

A nova condição dos municípios foi intensamente discutida e criticada por gerar grande fragmentação do território, o que dificulta a produção de economia de escala na oferta dos serviços públicos. Além disso, o controle das externalidades fica muito comprometido, ainda mais num contexto de forte desigualdade entre

Esse fortalecimento
institucional do
município é parte do
processo de
redemocratização das
estruturas de poder
no Brasil

a capacidade técnica, financeira e administrativa existente entre os mais de 5.500 municípios do país (MENDES, 2004; RESENDE, 2007; SANTOS, 2008; SANTOS, 2011).

Cabe considerar, entretanto, que a descentralização das políticas públicas emergiu num contexto em que o modelo de desenvolvimento denominado “industrialização por substituição de importações” se esgotava, com o governo federal deixando de ter condições de conduzir o desenvolvimento nacional. Nunca é demais realçar que aquele modelo provocou uma forte polarização espacial, o que levou à tentativa de redistribuir a produção industrial – e o desenvolvimento econômico – mediante políticas públicas de desenvolvimento regional de sucesso muito limitado, ao longo da década de 1970.

Diante da crise fiscal que atingiu a economia nacional, ficou comprometida a manutenção daquela política de desenvolvimento regional sem que uma nova tenha sido proposta. Nessas condições, prosperou a ideia de que os governos regionais e municipais pudessem ser instrumentos de política de desenvolvimento, desde uma perspectiva mais territorial do que setorial e/ou nacional.

Cabe, entretanto, questionar a possibilidade de o desenvolvimento local constituir-se como resposta à crise macroeconômica deflagrada desde fins da década de 1970. Os estudos sobre as “regiões que ganham”, elaborados em âmbito europeu, destacaram a capacidade de mobilização de recursos locais de modo a engendrar uma nova dinâmica econômica de “baixo para cima” (LIPITIEZ e BENKO, 2000). O sucesso dessa estratégia de desenvolvimento territorializado poderia até suscitar uma nova lógica de regulação horizontal, colocando em xeque a antiga concepção baseada na submissão dos interesses locais por projetos nacionais de desenvolvimento. Nessas condições, a crise da economia mundial, com aprofundamento da globalização dos mercados, seria identificada como uma oportunidade para promoção do desenvolvimento local, atingindo regiões que não tinham se beneficiado no paradigma anterior de desenvolvimento.

Na América Latina, entretanto, as tensões da crise econômica engendraram menos oportunidades do que desafios ao Estado Nacional em seu papel de condutor no modelo de desenvolvimento. Longe de ter experimentado os mesmos avanços dos europeus em seus direitos sociais, os cidadãos latino-americanos cobraram a conquista desses direitos durante a redemocratização das estruturas de poder ocorrida durante a década de 1980. Assim, o ajuste macroeconômico teria de ser logrado junto com o maior compromisso do poder público na provisão dos bens que dão materialidade àqueles direitos, como nas áreas de Educação e Saúde. É neste contexto que o processo de descentralização das políticas públicas passa a ser percebido como um potencial instrumento de ajuste do Estado: transferir as pressões da demanda por direitos dos cidadãos para a esfera municipal de governo. Em tal circunstância, os governos municipais são desafiados a não apenas mobilizar e valorizar os recursos locais como também a ser os agentes que executam



as políticas sociais. No Brasil, tais políticas, nunca é demais enfatizar, passam a incluir crescente compromisso financeiro das prefeituras, uma vez que a União conseguiu aprovar emendas à Constituição prevendo a obrigatoriedade de vinculação das receitas municipais às políticas de Saúde (Emenda 29) e de Educação (Emenda 14) (SANTOS, 2011).

Mesmo em face do maior comprometimento das finanças municipais com políticas descentralizadas, os municípios brasileiros assumiram o discurso de que a crise macroeconômica gerou oportunidades para um maior protagonismo das prefeituras. Essa é a conclusão inescapável quando se constata, pela pesquisa *Perfil dos municípios brasileiros – gestão pública*, que o IBGE passou a elaborar a partir de 1999, a generalidade da adoção das políticas de desenvolvimento local. Na pesquisa de 2002, foram levantadas informações sobre as ações dos governos municipais associadas ao desenvolvimento local, tendo sido constatada a existência de um percentual de 64,7% dentre os 5.560 municípios que mantêm políticas de geração de trabalho; 72,5% mantinham programas de capacitação profissional; e 62,3% ofereciam algum tipo de incentivo para atrair atividades econômicas (isenção de IPTU ou de ISS). Mesmo entre os municípios menores, com população de até 20 mil habitantes (correspondentes a

72,6% da totalidade dos municípios brasileiros, de acordo com o Censo de 2000), constatou-se forte tendência de utilização daquelas mesmas estratégias, com percentuais iguais a, respectivamente, 58,5%, 67,8% e 56,9% (IBGE, 2002). No entanto, a ação dos governos municipais como agentes do desenvolvimento local é uma possibilidade maior para os municípios economicamente mais poderosos. Cabe destacar, contudo, que a maioria dos municípios é muito dependente das receitas de transferências intergovernamentais, o que limita sua capacidade de financiar projetos de alcance regional/local e os mantém ligados à agenda de investimentos do governo federal. Essa é a inferência que se pode fazer com base nas informações analisadas na próxima seção.

II - ESTRUTURA DAS RECEITAS MUNICIPAIS NO BRASIL

A Tabela 1 apresenta os principais itens das receitas orçamentárias municipais entre os municípios brasileiros classificados segundo classes de tamanho de sua população. As receitas próprias são oriundas da arrecadação de tributos municipais, dos quais os mais importantes são o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Tabela 1: Estrutura das receitas municipais no Brasil: participação dos principais itens das receitas, em 2010 (em %)

Classes de tamanho/ Indicadores	Receitas tributárias (A)	Fundo de Participação dos Municípios (B)	ICMS (C)	Soma (A+B+C)
0-30 mil (4.192)	6,45	35,16	19,97	61,58
30-50 mil (440)	10,92	23,46	20,74	55,12
50-100 mil (309)	12,60	18,82	21,72	53,14
100-300 mil (194)	18,44	12,60	23,49	54,53
300-500 mil (40)	22,94	8,37	22,87	54,18
500-1.000 mil (23)	22,56	7,44	23,52	53,52
+ de 1 milhão (14)	35,85	3,95	16,69	56,49

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA, 2010). Nesse ano havia disponíveis dados de 5.212 municípios, dos quais 271 tinham população superior a 100 mil habitantes. Os números entre parênteses referem-se ao número de municípios segundo as classes de tamanho de sua população.

(ICMS) refere-se à quota do imposto estadual (25%) que é distribuída entre os municípios, de acordo com a participação de cada um na arrecadação total do imposto; o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é constituído da soma dos impostos federais, dos quais 23,5% são transferidos aos municípios, obedecendo a um critério redistributivo, em relação inversa à renda média local.

A maior autonomia financeira é verificada nos casos em que a arrecadação própria tem maior participação, seguida da apropriação das transferências estaduais do ICMS (distribuído majoritariamente conforme a participação do município na arrecadação do tributo estadual). A maior dependência das transferências do FPM, que beneficiam prioritariamente os municípios localizados nos estados mais pobres e os de menor porte demográfico, configura menor autonomia financeira local. Esse é justamente o caso de 80% dos municípios, aqueles com população inferior a 30 mil habitantes.

A análise dos indicadores revela que: a) as receitas tributárias tendem a se elevar na razão direta do crescimento das classes de tamanho populacional das cidades; b) que o FPM, ao contrário, tende a diminuir com a progressão

das classes de tamanho populacional; c) que o ICMS constitui a principal fonte de receita dos municípios de médio porte; d) que as cidades com população inferior a 50 mil habitantes têm no FPM seu principal componente das receitas orçamentárias; e f) que as cidades com população superior a 100 mil habitantes têm no ICMS, principalmente, e nas receitas tributárias, secundariamente, suas principais fontes de receitas orçamentárias.

Esses resultados apontam para uma associação entre maior autonomia municipal e tamanho da população. São os municípios de maior porte populacional que podem experimentar a descentralização como uma inovação que lhes permita ser protagonistas das políticas públicas. As cidades de pequeno porte, ao contrário, dependem das receitas de transferências redistributivistas (FPM), o que limita sua experiência de descentralização à condição apenas de membros de redes federativas, mas não como formuladores e financiadores de políticas próprias, de interesse local.

A rede urbana brasileira atual é constituída por 5.565 municípios, aproximadamente 70% dos quais têm população inferior a 20 mil habitantes. Não obstante seu expressivo número e

sua importância como instrumento de redistribuição espacial de direitos dos cidadãos, esses municípios são isentos da obrigatoriedade de elaborar planos diretores com a definição de sua política urbana.

Apesar disso, não estão isentos de assumir a responsabilidade pela execução de outras políticas públicas nacionais, como são os casos da Educação e da Saúde. Responsabilizam-se, ademais, por iniciativas de políticas que são deveres constitucionais da União e dos estados. Segundo Bremaeker (2006), os municípios com até 10 mil habitantes gastam, em média, 10,85% de suas receitas com a manutenção de serviços que deveriam ser sustentados por outras esferas de governo, percentual muito mais elevado do que a média de gastos de todos os municípios brasileiros, da ordem de 4,46% das receitas municipais totais. Essa transferência de responsabilidade não é assumida voluntariamente, mas ocorre por pressão dos residentes, que não podem prescindir, por exemplo, da presença e da conservação do prédio do fórum municipal, enquanto o governo estadual contingencia (ou nem executa) o repasse dos recursos necessários para tal finalidade.

A forte dependência das receitas de transferência, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios, decorre da limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte. Quanto menor o município, menor tende a ser a renda média de sua população, como o IBGE identificou na pesquisa Indicadores Sociais Municipais, elaborada com base nos dados do Censo de 2000. Segundo essa fonte, o valor do rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes dos residentes em municípios com até 5.000 habitantes era o equivalente a R\$ 424,08, valor que seguia sempre crescendo até atingir R\$ 1.190,00 entre os residentes nos municípios com população superior a 500 mil habitantes (SANTOS, 2010).

Não causa surpresa, portanto, que os fluxos

migratórios internos continuem ocorrendo, sempre originários de regiões deprimidas para as mais desenvolvidas, de cidades de pequeno porte em direção às maiores. Verifica-se que as cidades médias se tornaram os principais destinos dos migrantes, enquanto os municípios com população inferior a 10 mil habitantes perderam população entre 2000 e 2010 (IBGE, 2011). Nessas condições, diminuir a importância relativa das transferências constitucionais (o FPM, sobretudo) é asfixiar os governos da grande maioria dos municípios e alimentar seu esvaziamento econômico, com consequente perda de população. Isso, por sua vez, torna mais graves os problemas de insustentabilidade socioambiental nas grandes cidades.

Muito melhor é a situação dos municípios que contam com população superior a 100 mil habitantes – apenas 5% do universo municipal brasileiro. Estes são os que sofrem maior pressão demográfica, apresentando maior taxa de crescimento populacional que os demais, o que os torna particularmente sensíveis à necessidade de melhorar sua arrecadação própria, além de investir na sua capacidade administrativa. Esses municípios têm uma base econômica urbana que lhes permite desfrutar de maior autonomia financeira, em função do maior percentual de sua arrecadação tributária em relação às receitas municipais.

Na seção a seguir serão analisados alguns indicadores financeiros desse grupo de 283 municípios com mais de 100 mil habitantes definidos pelo Censo Demográfico de 2010.

III - INDICADORES DOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 100 MIL HABITANTES

Existem apenas 283 municípios com mais de 100 mil habitantes no País. São esses os municípios que podem experimentar o processo de descentralização como inovação que lhes permita cumprir papel político mais relevante na estrutura federativa pactuada em 1988.



Cabe distinguir, no entanto, a situação das capitais estaduais, em geral consideradas núcleos de regiões metropolitanas, dos municípios de médio porte situados fora da área metropolitana. Estes últimos podem ser cidades isoladas, isto é, não conurbadas com outras, apresentando algum grau de centralidade em relação à região onde se localizam. Podem cumprir, assim, funções metropolitanas em relação ao seu entorno territorial, ainda que em escala reduzida.

Por isso, o tratamento metodológico deste estudo dividiu os 283 municípios analisados segundo sejam: a) capitais estaduais; b) cidades médias metropolitanas (CMM), isto é, municípios com população superior a 100 mil habitantes e que se localizem em regiões metropolitanas; e c) cidades médias não metropolitanas (CMN), isto é, municípios com mais de 100 mil habitantes localizados fora de regiões metropolitanas.

Foram elaborados oito indicadores de finanças desses 283 municípios: i) grau de dependência das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias; ii) grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas de transferências de capital; iii) relação investimento/receitas orçamentárias; iv) investimento per capita em 2000 e 2010; v) grau de dependência das despesas com desenvolvimento urbano em relação às despesas orçamentárias; vi) despesas

com desenvolvimento urbano per capita em 2000 e 2010; vii) receitas tributárias próprias, arrecadação de tributos imobiliários (IPTU e ITBI) e do ISS per capita em 2000 e 2010; e viii) principais itens das receitas de transferências correntes e de capital per capita em 2000 e 2010.

i) Grau de dependência das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias

A proposta de descentralizar as políticas públicas se apoia na premissa de que estas sejam instrumentos de maior eficiência no gasto público, dada a maior participação e os controles sociais. Tal controle tende a ser maior quando o financiamento é feito com recursos arrecadados localmente e menor quando baseado em transferências intergovernamentais.

Não é nosso propósito neste estudo discutir a natureza do federalismo fiscal, os pontos positivos e negativos dos que apoiam a descentralização versus centralismo. Apenas queremos enfatizar a importância da autonomia fiscal baseada na participação das receitas tributárias próprias nas receitas municipais em contexto de descentralização das políticas públicas. O aumento da arrecadação própria é a fonte mais segura para sustentar, ao longo do tempo, o

Tabela 2: Grau de dependência das receitas tributárias em relação às receitas orçamentárias (em %)

Anos	Capitais estaduais	CMM	CMN	Média geral
2000	32,59	21,79	15,09	25,42
2001	32,17	21,45	15,44	25,25
2002	34,47	24,20	16,37	27,14
2003	34,64	24,95	16,95	27,59
2004	33,18	24,49	16,41	26,55
2005	34,12	24,37	16,34	26,84
2006	34,72	23,24	16,68	26,93
2007	34,34	22,80	16,95	26,82
2008	33,19	22,14	16,46	25,93
2009	34,16	23,25	16,97	26,75
2010	34,45	23,17	17,78	27,19

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil, 2000-2010.

em particular aqueles gastos relativos a projetos de interesse exclusivamente local.

Em 2010, esse indicador representava 19,74% para a média de todos os municípios brasileiros, percentual significativamente menor do que o dos municípios com mais de 100 mil habitantes, que atingiu 27,19% naquele ano. Ao analisar a evolução da relação receita tributária/receita orçamentária apenas para estes últimos, verifica-se que, ao longo da primeira década do século XXI, houve pequena elevação do indicador para os três grupos de municípios, o que deve ser comemorado. No entanto, é grande a diferença de desempenho entre os grupos: enquanto as capitais apresentam uma terça parte de suas receitas dependentes da arrecadação própria, nas CMN o índice é de metade disso, ou seja, uma sexta parte apenas.

Esse resultado sugere que os municípios localizados em regiões metropolitanas (capitais e CMM) são os que concentram maior dinamismo econômico, o que lhes permite impor maior carga tributária sobre seus residentes. Adicionalmente, e como já se esperava, esse peso foi maior nas capitais do que nas CMM.

ii) Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas de transferências de capital

A relação entre transferências de capital e receitas orçamentárias é um indicador utilizado para avaliar o grau de dependência em relação às transferências voluntárias, resultado dos convênios que os municípios celebram com os governos estaduais e o federal para a realização de obras. Trata-se de recursos negociados caso a caso, discutidos em cada lei orçamentária anual. Não se prestam para garantir financiamento de obras cujos investimentos ultrapassam o ano fiscal, o que é o caso de grande parte das infraestruturas urbanas.

Esta é uma fonte de receita que representou 3,18% para a média dos municípios brasileiros em 2010. É um resultado superior ao observado entre os 283 municípios do presente estudo no mesmo ano (1,97%), o que pode ser associado à maior autonomia financeira destes, decorrente de maior arrecadação própria.

O estoque dessa fonte de financiamento apresentou maior volume nos anos de eleições

Tabela 3: Transferências de capital/Receitas orçamentárias (%)

Anos	Capitais estaduais	CMM	CMN	Média geral
2000	1,73	1,70	1,90	1,76
2001	0,68	1,59	1,36	1,09
2002	1,40	2,62	2,57	2,01
2003	0,71	1,00	1,14	0,90
2004	1,08	1,56	1,54	1,32
2005	0,71	1,23	1,34	1,01
2006	1,21	1,96	2,21	1,67
2007	1,12	1,93	1,84	1,52
2008	1,63	3,90	3,11	2,62
2009	1,84	2,16	2,25	2,03
2010	1,48	2,55	2,29	1,97

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil, 2000-2010.

municipais (2000, 2004 e 2008), declinando no ano seguinte (primeiro ano de mandato do prefeito eleito), sugerindo o uso político de tal fonte de recursos. Outro resultado que merece ser destacado refere-se ao volume crescente desses recursos em relação às receitas orçamentárias dos municípios com mais de 100 mil habitantes que não são capitais estaduais. Nestas, ao contrário, houve maior variação dos percentuais, mas sem configurar tendência de crescimento.

Não se pode associar maior autonomia financeira (em relação à receita tributária) e menor grau de transferências de receitas de capital, porque as CMM receberam maior aporte desses recursos em relação às CMN que, como visto anteriormente, apresentam pior desempenho nos indicadores relativos à autonomia financeira (indicador i). Considerando que as CMM têm maior peso demográfico que as CMN (SANTOS, 2012), fica mais forte o indício de uso político das transferências de capital para as finanças dos municípios. Esse resultado também pode apontar uma preocupação maior dos governos federal e estaduais com o agravamento da crise socioambiental das áreas metropolitanas.

iii) Indicadores de investimento público municipal

A relação entre investimento e receita orçamentária é considerada um indicador do percentual das receitas que é devolvida ao cidadão na forma de investimentos. Trata-se de indicador que também deve ser associado à capacidade de financiamento próprio de que o município desfruta em face de sua autonomia financeira. O desempenho deste indicador não correspondeu à expectativa, ou seja, não foi observada associação entre maior autonomia financeira com maior investimento, na média, dos municípios brasileiros. Estes, como já mencionado, arrecadaram menos do que o grupo dos municípios com mais de 100 mil habitantes; no entanto, investiram 10,76% de seu orçamento, percentual superior aos 9,68% deste último grupo de municípios, em 2010. Esse resultado deve estar relacionado ao maior peso das receitas de transferências para municípios de menor porte demográfico, como já foi referido aqui. Contando com orçamento superior ao das cidades médias (metropolitanas e não metropolitanas), as capitais investem uma proporção

Tabela 4: Investimento/Receita orçamentária municipal (%)

Anos	Capitais estaduais	CMM	CMN	Média geral
2000	8,79	11,65	11,04	10,08
2001	6,67	9,46	8,27	7,79
2002	10,15	11,94	12,24	11,14
2003	9,97	10,87	10,98	10,46
2004	10,02	11,93	12,11	11,05
2005	5,54	9,68	9,59	7,69
2006	8,89	11,52	11,79	10,35
2007	9,79	11,91	10,01	10,41
2008	10,25	13,43	13,07	11,83
2009	8,21	10,75	9,88	9,33
2010	8,80	10,99	11,15	9,68

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil, 2000-2010.

menor de sua receita orçamentária. Os três grupos de municípios intensificam seus investimentos nos anos de eleições (2000, 2004 e 2008), diminuindo no ano seguinte. Ao longo da década, não foi observada variação significativa da participação do investimento na receita orçamentária municipal, ainda que tenha ocorrido elevação no grau de dependência da arrecadação própria de tributos.

A Tabela 5 apresenta os valores correntes *per capita* dos gastos municipais com investimento nos dois anos em que foram realizados censos demográficos.

O mesmo comportamento pode ser observado quando se consideram os valores dos investimentos públicos municipais em moeda corrente nos dois anos censitários. Sem deflacionar os

dados, pudemos verificar que houve variação equivalente neste indicador para os três grupos de municípios, ainda que as CMN tenham apresentado desempenho melhor, resultado que deve estar relacionado com o tamanho menor, em média, de sua população. Ainda assim, é preciso destacar que se trata de média superior também ao conjunto dos municípios brasileiros, da ordem de R\$ 183,74 no ano de 2010.

iv) Evolução das despesas com desenvolvimento urbano

Ao analisar as despesas por função, destacamos aquelas com “desenvolvimento urbano” por se tratar de gastos tipicamente da esfera municipal, referentes a uma competência que

Tabela 5: Investimento público municipal per capita (em reais), em 2000 e 2010

Anos/Cidades	Capitais	CMM	CMN	Média geral
2000	57,38	56,00	58,39	57,25
2010	180,22	181,37	191,93	183,74

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil e dos censos demográficos de 2000 e 2010.



a Constituição da República, em seu artigo 182, reservou aos municípios: a política urbana. Em “despesas com desenvolvimento urbano” estamos incluindo as despesas com as funções Transportes, Saneamento, Habitação e Urbanismo. Foram utilizados os dados a partir de

2002, que foi o ano em que houve alteração metodológica na base de dados, permitindo levantar as informações dessas quatro funções. O processo de concentração espacial da população – e dos empregos formais gerados – tornou

Tabela 6: Despesas com desenvolvimento urbano/Despesas orçamentárias, 2002-2010 (%)

Anos	Capitais estaduais	CMM	CMN	Média geral
2002	21,04	18,72	19,76	20,14
2003	20,62	17,28	18,97	19,37
2004	20,17	18,17	19,54	19,50
2005	18,51	17,00	18,00	17,98
2006	20,78	17,68	17,98	19,22
2007	20,73	17,46	17,59	19,07
2008	21,38	18,87	19,02	20,12
2009	20,46	16,80	16,63	18,49
2010	20,46	18,06	17,31	19,02

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil, 2002-2010.

-se ainda mais forte ao fim da primeira década do século, como já constatamos em outro estudo (SANTOS, 2012). Ainda assim, o peso dos gastos com desenvolvimento urbano diminuiu um pouco nos três grupos de municípios, cuja média (19,02%) segue sendo mais elevada que a média de todos os municípios brasileiros (17,54%). Este pode ser considerado um indicador do subfinanciamento de infraestruturas urbanas, contribuindo para o agravamento da crise socioambiental.

A Tabela 7 apresenta os valores em reais *per capita* dessas despesas.

Como se pode verificar, os valores de gastos correntes *per capita* (sem deflacioná-los) mais que triplicaram nos três grupos de municípios. Mas é preciso destacar que foram mais elevados nas capitais estaduais do que nas cidades médias. Entre estas, as CMN apresentaram valores superiores aos das CMM, o que deve estar relacionado à maior densidade demográfica destas últimas. Esse resultado sugere que, embora tenha havido expansão desses gastos, ele foi menor onde era mais necessário, isto é, nos municípios localizados nas periferias das regiões metropolitanas brasileiras. Trata-se, assim, de um indício de crescente desigualdade socioespacial dentro das áreas metropolitanas.

v) Indicadores de arrecadação própria e principais transferências municipais

Depois da entrada em vigor da Constituição de 1988, o fortalecimento institucional do município foi muito criticado, entre outros motivos,

por ter superestimado a capacidade técnica e financeira das prefeituras para cumprir suas competências nas políticas urbanas. Além disso, a elevação das transferências obrigatórias poderia suscitar um processo de “preguiça fiscal”, pelo qual os municípios deixariam de explorar adequadamente sua base tributária própria. Uma das principais fontes de arrecadação própria à disposição do município é justamente a tributação sobre a propriedade imobiliária, que, ademais, é utilizada como instrumento de política urbana, tal como estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Portanto, esperava-se que houvesse aumento da autonomia financeira municipal especialmente pelo maior peso dos tributos incidentes sobre os imóveis. A Tabela 8 apresenta dados que permitem avaliar o desempenho dos 283 maiores municípios brasileiros a esse respeito nos dois anos censitários.

Já foi constatado o aumento das receitas próprias como percentual das receitas orçamentárias municipais, o que também fica evidenciado quando observamos os valores em moeda corrente *per capita* no início e ao fim da década considerada. As cidades médias (metropolitanas e não metropolitanas) experimentaram maior crescimento desses valores, quando comparado com as capitais estaduais, ainda que os valores sejam bem inferiores aos apresentados pelas capitais. Cabe avaliar, entretanto, se o melhor desempenho deveu-se ao maior peso dos tributos imobiliários, o que pode ser feito por comparação entre a evolução do IPTU e ITBI frente ao ISS. Os dados apontam a arrecadação do ISS como tendo experimentado crescimento

Tabela 7: Despesas com desenvolvimento urbano *per capita* (em reais), em 2000 e 2010

Anos/Cidades	Capitais	CMM	CMN	Média geral
2000	270,09	183,71	216,03	229,70
2010	846,46	685,61	710,73	761,39

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil e dos censos demográficos de 2000 e 2010.

Tabela 8: Receitas tributárias próprias, arrecadação de tributos imobiliários (IPTU e ITBI) e do ISS *per capita*, em 2000 e 2010

Anos/Cidades	Capitais	CMM	CMN	Média geral
Receita própria				
2000	212,70	104,76	79,87	144,34
2010	705,83	382,59	305,87	500,39
IPTU				
2000	71,61	41,97	28,38	50,99
2010	188,40	110,19	77,59	134,89
ITBI				
2000	15,08	6,35	5,95	9,99
2010	61,55	28,25	27,22	42,25
ISS				
2000	105,16	36,70	28,43	63,86

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil e dos censos demográficos de 2000 e 2010.

significativamente superior ao do IPTU. O ITBI apresentou excelente desempenho, próximo ao do ISS, mas os valores *per capita* deste último são muito mais elevados.

Há, assim, evidência sugerindo que o principal tributo imobiliário, o IPTU, poderia ter melhor desempenho caso acompanhasse a evolução do ISS, que representa uma variável *proxy* para o dinamismo da economia municipal. O ITBI, o outro tributo imobiliário considerado, acompanhou o crescimento do ISS, o que indica que sua arrecadação esteve em linha com a expansão

da economia municipal. Esse resultado aponta para a mesma direção das conclusões encontradas por outros estudos que avaliaram o IPTU como instrumento de arrecadação fiscal e como instrumento de política urbana (CARVALHO Jr., 2010; SANTOS e LUFT, 2012).

Resta considerar o desempenho comparado de outras fontes de financiamento municipal: as principais transferências com que contaram os municípios brasileiros na primeira década do século XXI: é o que apresenta a Tabela 9.

As transferências obrigatórias da quota-parte do



Tabela 9: Principais itens das receitas de transferências correntes e de capital *per capita*, em 2000 e 2010

Anos/Cidades	Capitais	CMM	CMN	Média geral
ICMS				
2000	123,03	142,28	131,67	131,10
2010	331,09	428,12	390,55	376,34
IPVA				
2000	30,14	15,93	18,98	22,87
2010	92,12	64,49	72,55	78,52
Transf. Capital				
2000	11,28	8,16	10,04	10,02
2010	30,24	42,07	39,38	36,27

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil e dos censos demográficos de 2000 e 2010.

ICMS são as mais significativas em termos de valores *per capita*. Como já apontado, quando analisamos as informações da Tabela 1, trata-se de uma das mais importantes fontes de financiamento dos municípios, especialmente no caso daqueles de médio porte, que representam a maioria dentre os 283 que constituem o universo deste estudo. No entanto, ao longo da década considerada, evoluíram de forma menos positiva do que o IPVA e as transferências de capital. Estas últimas quintuplicaram de valor entre as CMM, um desempenho superior ao das CMN (em que cresceram quatro vezes) e das capitais (menos de três vezes).

Esse intenso crescimento dos valores das transferências de capital vai ao encontro do que já havia sido comentado: estas se constituem em fonte de financiamento de crescente importância, indicando o destaque da cooperação interfederativa para os municípios, especialmente para as CMM.

Cabe ainda fazer uma comparação entre o desempenho do IPTU (na Tabela 8) com um tributo sobre a propriedade de automóvel, o IPVA (Tabela 9): este último apresentou muito maior crescimento dos valores arrecadados *per capita* durante a década. Além disso, os valores de

sua arrecadação em 2010 entre as CMN foram semelhantes aos valores arrecadados pelo IPTU, o que sugere que o problema de administração do IPTU seja mais grave nesses municípios.

Da análise dos dados financeiros desses 283 municípios, concluímos que: i) as capitais estaduais contam com mais autonomia financeira do que as cidades médias e, entre estas, as metropolitanas têm mais capacidade financeira do que as não metropolitanas; ii) as cidades médias aumentaram sua dependência de transferências de capital, particularmente as CMM; iii) não houve variação no percentual dos investimentos em relação às receitas orçamentárias, mas nas capitais este percentual foi inferior ao das cidades médias; iv) todos os grupos de municípios diminuíram seus gastos com funções de desenvolvimento urbano, ainda que nas capitais o valor despendido fosse superior ao das cidades médias; v) apesar de o IPTU ser o principal tributo sobre a propriedade imobiliária (além de ser instrumento de política urbana), não experimentou elevação na sua arrecadação, sugerindo “preguiça fiscal” (o que não foi o caso do ISS) e/ou incapacidade política de cobrar um imposto direto de sua competência tributária.

CONCLUSÕES

Os municípios enfrentam enorme desafio financeiro ao experimentar o fortalecimento institucional promovido pela Constituição de 1988. Tornaram-se responsáveis pela execução de políticas sociais, parte das quais também financiam, o que acabou por resultar em perda de capacidade de financiar os gastos relativos à política urbana. E esta é justamente a política em que sua competência está expressa na Constituição (art. 182) e sobre cuja formulação os municípios têm responsabilidade, por meio da elaboração do plano diretor. A autonomia municipal está associada ao maior dinamismo econômico, que, por sua vez, guarda relação com o tamanho da população municipal. Contando com 5.565 municípios, o Brasil tem apenas 283 com mais de 100 mil habitantes. Foram estes que mereceram um estudo sobre suas finanças visando a analisar se têm despendido suas receitas em infraestrutura urbana – considerada a dimensão mais relevante para que sejam vistos como agentes do processo de desenvolvimento local.

Ao longo da primeira década do século XXI, não houve aumento dos investimentos como proporção das receitas municipais, o que era uma grande expectativa alimentada pelos defensores da reforma do Estado rumo à descentralização das políticas públicas. Mesmo aquela minoria constituída pelos 283 municípios com mais de 100 mil habitantes não aumentou sua capacidade de financiar maiores investimentos.

Houve esforço de arrecadação própria municipal, baseado no ISS, com impacto positivo na autonomia financeira das prefeituras. No entanto, a principal competência municipal, o desenvolvimento urbano, não avançou; ao contrário, experimentou declínio relativo de gastos, o que contraria a expectativa de que a descentralização das políticas públicas e o fortalecimento institucional do município pudessem revelar-se como uma reforma do Estado “de baixo para cima”.

Quando os municípios se dividem entre capitais e cidades médias, não foram observadas diferenças significativas entre os três grupos de municípios, ainda que aqueles localizados em áreas metropolitanas (capitais e CMM) sejam mais autônomos financeiramente em relação às CMN, mas estas últimas investem proporcionalmente mais em relação às receitas orçamentárias e até em termos *per capita*. Esse resultado sugere uma possível tendência de maior relevância na rede urbana extrametropolitana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, J.R. (2004). Brasil, um caso à parte. *XVI Regional Seminar of Fiscal Policy*. Santiago do Chile: Cepal/Ilpes, janeiro, 2004. Disponível em: www.federativo.gov.br.
- BREMAEKER, François (2006). *Pacto federativo: um futuro para os municípios*. Rio de Janeiro, IBAM, abril. Série Estudos Especiais nº 153.
- CARVALHO Jr, P. H. (2010). *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. Dissertação (mestrado em Economia) Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- IBGE (2011). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE (2002). *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública*. Rio de Janeiro: IBGE.
- LIPIETZ, A.; BENKO, G (2000). *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF.
- MENDES, M. (2004). *Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent seeking behaviour: o caso dos municípios brasileiros*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. Disponível em: www.braudel.org.br.
- RESENDE, F. (2007). (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, Angela M. S. P. (2008), Município, descentralização e território. Rio de Janeiro: Forense.
- _____. (2010). Urbanização brasileira – um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, nº 2, nov.
- _____. (2011). Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, n. 120, janeiro/junho.
- _____. (2012). Cidades Médias: novas fronteiras de oportunidades. In: SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (org.). *Rio de Janeiro: Um território em mutação*. Rio de Janeiro: Gramma.
- SANTOS, Angela M. S. P.; LUFT, R. M. (2012) Tributação imobiliária e política urbana no Brasil. In: SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (org.). Rio de Janeiro: um território em mutação. *Rio de Janeiro: Gramma*.

