
PANORAMA DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO PERÍODO 1997/2000

François E. J. de Bremaeker¹

INTRODUÇÃO

Importantes transformações no cenário político-administrativo do País foram introduzidas com a Constituição promulgada em outubro de 1988. Os efeitos práticos, que se fizeram sentir a partir do ano seguinte, mostraram que os Governos Municipais tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

É inegável que o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária.

De fato, a Constituição inovou muito pouco em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores. Os Municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a grande maioria dos Municípios do País é de base econômica rural.

As duas inovações tributárias introduzidas pela Constituição de 1988 não surtiram efeito significativo. A primeira delas foi a criação de um Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC), que acabou sendo extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993. A segunda foi a destinação aos Municípios do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos* (ITBI) que antes era partilhado meio a meio com os Estados; entretanto, como os Municípios perderam sua participação no ITBI *causa mortis*, também partilhado meio a meio com os Estados.

No final das contas, entre ganhos e perdas verifica-se que o resultado não foi muito além de um “empate técnico”.

Quanto às transferências constitucionais, os ganhos dos Municípios se deram em duas frentes: no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a principal transferência da União para os Municípios; e no âmbito do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a principal transferência dos Estados para os Municípios.

¹ Economista e Geógrafo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Coordenador do Núcleo de Articulação Político-Institucional, Coordenador-Técnico do Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

Quanto ao FPM, sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os atuais 22,5% em 1993; enquanto que, em relação ao ICMS, este não só evoluiu de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS, que teve sua base de incidência ampliada, com a incorporação da tributação sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, que antes eram de competência da União.

Obviamente que o ganho financeiro em favor dos Municípios provocou uma redução dos recursos à disposição da União e dos Estados. Isto fez com que estas esferas de Governo reagissem no sentido de procurar encontrar uma solução para a nova situação em que se encontravam.

Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios, tais como:

- a criação de novas contribuições e o aumento de alíquotas daquelas existentes, já que elas não seriam compartilhadas;
- a adoção de farta renúncia fiscal com os impostos que constituem o FPM e o FPE;
- a apropriação de importantes recursos com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF);
- a desoneração do ICMS sobre os produtos primários e semi-elaborados, a chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 86/97); e
- a intensificação do processo de cobrança das dívidas contraídas no passado.

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou mais difícil praticar a renúncia fiscal, muito embora subsista a possibilidade de utilização de outros mecanismos que podem trazer prejuízos financeiros aos Estados e Municípios.

QUAL O RESULTADO DA REPARTIÇÃO DOS RECURSOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO?

O que se observa nos dados da tabela 1 é que enquanto a massa de tributos recolhidos pelas três esferas de Governo cresceu 51,3%, em termos reais, entre 1989 e 1998, o desempenho dos Municípios foi quase quatro vezes superior, alcançando um crescimento de 199,6%. Neste mesmo período a arrecadação da União evoluiu positivamente 49,8% e a arrecadação dos Estados cresceu 40,7%.

TABELA 1

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DAS ESFERAS DE GOVERNO,
ENTRE 1989 E 1998.

(Em R\$ milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Arrecadação	%	Arrecadação	%	Arrecadação	%
1989	182.183	125.288	68,8	52.004	28,5	4.891	2,7
1990	207.165	143.981	69,5	56.906	27,5	6.278	3,0
1991	184.831	119.687	64,8	56.055	30,3	9.089	4,9
1992	178.652	119.741	67,0	51.124	28,6	7.787	4,4
1993	184.463	130.542	70,7	46.979	25,5	6.942	3,8
1994	210.244	144.534	68,8	58.253	27,7	7.457	3,5
1995	228.521	153.618	67,3	64.543	28,2	10.630	4,5
1996	247.258	162.345	65,7	71.237	28,8	13.676	5,5
1997	257.424	171.174	66,5	72.287	28,1	13.963	5,4
1998	275.561	187.733	68,1	73.176	26,6	14.652	5,3

FONTES: AFONSO, José Roberto R. et allii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.
KANDIR, Antonio. *Reforma Tributária, Desenvolvimento e Empregos*. Brasília, 50p. Jun.1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional.

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Independentemente deste fantástico desempenho arrecadador e de o aumento da participação no chamado bolo tributário ter dobrado nestes 10 anos, os Municípios passaram dos 2,7% em 1989 para 5,3% em 1998. Estes resultados demonstram a grande dependência financeira dos Municípios frente às demais esferas de Governo, que é provocada pelo fato de não ser dado aos Municípios a possibilidade de cobrar tributos de maior valor arrecadatório. Esta situação deverá permanecer inalterada com a atual proposta de reforma tributária.

Somente depois de operadas as transferências de recursos constitucionais para os Municípios é que a sua participação relativa no bolo dos recursos disponíveis para o Poder Público se elevam significativamente. Entretanto, como pode ser observado pelos dados da tabela 2, reduziu-se ao longo do tempo a participação relativa destas transferências, a tal ponto que, mesmo crescendo a participação da receita tributária entre 1989 e 1998, a massa de recursos disponíveis para os Municípios, nos últimos dois anos, praticamente se igualou ao patamar do ano de 1989, quando os Municípios recebiam tão-somente 20,5% da transferência do FPM.

TABELA 2

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA AS ESFERAS DE GOVERNO,
ENTRE 1989 E 1998.

(Em R\$ milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1989	182.183	100.201	55,0	52.104	28,6	29.878	16,4
1990	207.165	113.941	55,0	57.799	27,9	35.425	17,1
1991	184.831	94.449	51,1	55.079	29,8	35.303	19,1
1992	178.652	94.150	52,7	51.630	28,9	32.872	18,4
1993	184.463	101.270	54,9	49.990	27,1	33.203	18,0
1994	210.244	112.901	53,7	59.709	28,4	37.634	17,9
1995	228.521	119.517	52,3	65.814	28,8	43.190	18,9
1996	247.258	134.508	54,4	68.985	27,9	43.765	17,7
1997	257.424	145.187	56,4	69.505	27,0	42.732	16,6
1998	275.561	158.438	57,5	70.752	25,7	46.371	16,8

FONTES: AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: Quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.
KANDIR, Antonio. *Reforma Tributária, Desenvolvimento e Empregos*. Brasília, 50p.
Jun. 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional.

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

O RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS

A redução na participação relativa dos recursos disponíveis aliada à pressão exercida sobre as finanças municipais para a manutenção das ações e serviços de competência dos Estados e da União têm contribuído para o elevado número de Municípios que apresentam resultado fiscal negativo.

Isto acontece porque quando a população reclama pelo não atendimento das suas necessidades, a instância de Governo procurada é a municipal, por estar mais próxima do cidadão, que vê o Prefeito como o responsável direto pelo bom andamento de todos os serviços públicos de que usufrui e mesmo daqueles que poderia vir a usufruir. O cidadão não faz distinção de qual esfera de Governo é a competência da prestação do serviço.

O que o cidadão quer é ter o serviço à sua disposição. Levantamentos preliminares realizados pelo Banco de Dados Municipais do IBAM levam a crer que a manutenção dos serviços de competência de outras esferas de Governo tem contribuído decisivamente para a formação de déficits fiscais.

A confirmação desta afirmativa é dada pelo resultado de pesquisa de opinião realizada há dois anos pelo IBOPE, quando ficou constatado que 61% dos entrevistados apontavam o Município como a esfera de Governo mais importante no dia-a-dia de cada um. Mais significativo ainda é o fato de que entre as pessoas de maior nível de instrução, este percentual subia para 71% (Giglio, 1997).

Um aspecto importante a observar é o fato de que a absorção dos encargos das demais esferas de Governo ocorre com maior intensidade relativa nos Municípios de menor porte demográfico, o que torna este processo extremamente perverso. Na

prática, se o Município não assumir a execução destes serviços, dificilmente, senão jamais, a comunidade terá acesso a eles, pois as demais esferas de Governo alegam que seria por demais oneroso mantê-los.

O custo para os Municípios representado pela manutenção dos serviços de competência das demais esferas de Governo era de pelo menos R\$ 3,1 bilhões em 1998 (Bremaecker, 2000), chegando a pelo menos R\$ 3,8 bilhões em 2000.

Somente no período pós-constitucional (entre 1989 e 2000), esta prática representou, em valores de 2000, algo em torno de R\$ 45,6 bilhões, que foram subtraídos dos Municípios. Como os recursos tirados dos Municípios à conta do FSE/FEF entre 1994 e 1999 alcançou outros R\$ 5 bilhões, não é difícil suspeitar qual a origem de significativa parcela da dívida pública municipal, contraída em função dos recursos que lhes foram sendo subtraídos ao longo de todos estes anos.

Enquanto por um lado perdiam por ano R\$ 4,2 bilhões, em média, por outro lado deixavam de quitar seus débitos para com o INSS, o FGTS e se viam instados a renegociar os empréstimos contraídos, avolumados pelos juros de mercado.

O DESEMPENHO FISCAL DOS MUNICÍPIOS

O resultado fiscal dos Municípios, mesmo antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vinha apresentando resultados auspiciosos.

Em 1995, o primeiro ano pleno após a implantação do Plano Real, 82,2% dos Municípios encontravam-se em déficit fiscal. Certamente esta situação se devia ao fato de eles ainda se encontrarem influenciados pelo descontrole financeiro provocado pela elevada inflação que existia nos anos anteriores, época em que o orçamento municipal podia ser considerado verdadeira peça de ficção.

Como pode ser observado na tabela 3, os grupos que apresentavam maior percentual de incidência de déficit fiscal eram aqueles poucos integrados pelos Municípios de maior população, e a situação era mais crítica para os Municípios que tinham entre 100 mil e 500 mil habitantes.

A situação melhorou significativamente em 1998, depois de passados quatro anos sob um ambiente de inflação em níveis civilizados. Neste ano pouco mais da metade dos Municípios (55,5% do total) apresentava déficit fiscal. Os Municípios que melhor conseguiram equilibrar suas finanças foram aqueles com população inferior a 5 mil habitantes, seguidos por aqueles com população entre 5 mil e 50 mil habitantes.

Os Municípios com população acima de 500 mil habitantes, aqueles que em 1995 apresentavam situação relativamente mais equilibrada, foram os que continuaram apresentando níveis mais elevados de déficit fiscal, provavelmente em razão do pesado ônus do custo da urbanização.

Os resultados encontrados para o ano de 2000, já em parte sob o império da Lei de Responsabilidade Fiscal, são bastante promissores. Neste ano apenas quatro em cada 10 Municípios ainda se encontravam em situação de déficit fiscal (41,5%).

Os grupos que apresentam os mais elevados percentuais de Municípios com déficit fiscal são aqueles com população entre 5 mil e 50 mil habitantes e aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes.

De modo geral o que se observa é que, em todos os grupos, ao longo destes seis anos, a participação de Municípios com déficit fiscal vem se reduzindo significativamente.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE APRESENTAM DÉFICIT FISCAL,
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES, EM 1995 E 1998

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	MUNICÍPIOS COM DÉFICIT FISCAL					
	1995 (*)		1998 (**)		2000 (***)	
	Número	%	Número	%	Número	%
TOTAL	4.090	82,2	3.058	55,5	2.287	41,5
até 2	74	87,2	55	44,4	40	38,2
2 -- 5	837	83,0	616	47,7	473	38,6
5 -- 10	936	81,1	810	62,4	609	46,4
10 -- 20	1.059	80,2	756	55,0	568	41,2
20 -- 50	754	81,9	516	55,6	406	42,4
50 -- 100	238	86,4	167	59,6	117	38,7
100 -- 200	104	94,5	76	69,2	43	37,0
200 -- 500	68	95,2	40	56,0	23	30,4
500 -- 1000	12	75,0	12	72,7	3	17,6
1000 e mais	8	64,6	10	71,4	5	41,7

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 1995 e 2000
IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO) - 1998.

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 2526 Municípios para um universo de 4974 Municípios.

(**) Dados expandidos a partir de uma amostra de 573 Municípios para um universo de 5507 Municípios.

(***) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios para um universo de 5.506 Municípios.

Outro dado interessante vem de um estudo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Nascimento, 2001), mostrando que nos anos de 1995 e 1996 o déficit primário (não computados os juros pagos), acumulava a impressionante cifra de R\$ 19,3 bilhões (em valores de 2000). No ano de 1997 o déficit era de R\$ 3,3 bilhões e no ano de 2000 produziu-se pela primeira vez um superávit primário de R\$ 3,4 bilhões.

COMO TÊM EVOLUÍDO OS RECURSOS MUNICIPAIS?

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades, seja aquela advinda das desigualdades regionais, seja em relação ao porte demográfico dos Municípios. A reunião dos dados de todos os Municípios sob um único número, ou seja, mediante a adoção de um valor agregado, de forma alguma espelha a sua real situação financeira. Por este motivo os dados referentes aos Municípios são apresentados segundo as regiões e os grupos de habitantes.

Com vistas a melhor espelhar as diferenças entre os Municípios, foram construídas tabelas observando as seguintes características: a divisão dos Municípios em 10 grupos de habitantes e utilizados três grandes conjuntos de receitas: tributária, transferências correntes e outras receitas.

As receitas tributárias compreendem: os impostos (IPTU, ISS e ITBI), as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

As transferências correntes correspondem às transferências constitucionais e legais. No âmbito da União estão a transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda retido na fonte, a transferência do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF-Ouro, a compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte da contribuição do salário-educação, a complementação da União ao FUNDEF, os recursos do SUS e outras transferências. No âmbito dos Estados estão as transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do IPI-Exportação, do salário-educação, do FUNDEF, do SUS e de outras transferências do Estado.

As outras receitas compreendem: as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos Municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo que é possível constatar íntima relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das transferências constitucionais, em razão deste item de despesa representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos Municípios brasileiros.

A análise comparativa dos dados de 1997 e de 2000 parte de amostras abrangentes, que tiveram seus dados expandidos para o universo, com vistas a possibilitar a comparação entre eles. Os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, que passaram por um processo de crítica pelo Banco de Dados Municipais do IBAM, abrangem 5.025 Municípios em 1997 e 4.192 Municípios em 2000, que representam, respectivamente, 91,2% e 76,1% do total de unidades.

A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM 1997

Em 1997 a receita total dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 63,7% de transferências correntes, 21,5% de receitas tributárias e 14,8% de outras receitas.

A única região que supera a média nacional é a Sudeste. Ela apresenta valores 2,1 vezes acima desta média para a receita total. Sua receita tributária média é 2,9 vezes maior que a média nacional, enquanto que as outras receitas superam esta média em 2,3 vezes. As transferências correntes é que apresentam o menor diferencial, posicionando-se 1,8 vezes acima da média nacional.

Na composição da receita média dos Municípios do Sudeste, as transferências correntes contribuem com 54,2% do total (a mais baixa participação entre as regiões), enquanto que a receita tributária responde por 29,3% da sua receita total.

Os resultados apresentados pela região Sudeste são altamente influenciados pelos dados dos Municípios da capital de São Paulo e do Rio de Janeiro. Estes dois Municípios são responsáveis por 20,6% de toda a receita municipal brasileira e por 41,7% de toda a receita tributária municipal do País. Sem dúvida alguma, estes dois Municípios conseguem influir decisivamente nos resultados médios regionais e nacionais.

Todas as demais regiões têm a participação relativa das transferências correntes acima da média nacional: 67,5% para a região Sul e em torno de 77,4% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No que diz respeito à participação relativa da receita tributária, a região Sul se coloca em segundo lugar com 19,8% da sua receita total. Em terceiro lugar aparece a região Centro-Oeste (14,2%) e em quarto lugar as regiões Norte e Nordeste, com 12,6% e 12,5%, respectivamente.

Quanto às outras receitas a participação mais baixa é encontrada na região Centro-Oeste (8,6%), sendo seguida pelas regiões Nordeste (9,9%), Norte (10,0%), Sul (12,7%) e Sudeste (16,5%).

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 1997 *

(Em R\$ de 2000)**				
BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	11.723.375	2.515.364	7.473.225	1.734.786
Norte	8.388.784	1.056.1099	6.492.578	840.097
Nordeste	7.060.609	881.775	5.481.449	697.385
Sudeste	24.567.988	7.191.409	13.314.135	4.062.444
Sul	9.183.456	1.815.049	6.201.081	1.167.326
Centro-oeste	7.132.691	1.010.562	5.507.875	614.254

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.025 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes expõe as gigantescas disparidades encontradas entre estas unidades. Em linhas gerais o que se constata é que os Municípios até 50 mil habitantes, que representam 90,4% do total de unidades, apresentam resultados médios abaixo da média nacional.

Quanto à participação relativa da receita tributária em relação à receita total, observa-se que apenas para os Municípios com população superior a 200 mil habitantes (1,97% do total de Municípios), esta participação supera a média nacional: os Municípios no grupo de 200 mil a 500 mil habitantes apresentam 27,1% de receita tributária, enquanto que

aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes apresentam resultado um pouco menor: 23,5%. Para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes o percentual de receita tributária alcança a 39,4% da receita total.

Interessante observar que para os Municípios com população até 20 mil habitantes (73,0% dos Municípios brasileiros) a participação da receita tributária é inferior a 10% da receita total.

Para estes mesmos Municípios, com população até 20 mil habitantes, as transferências correntes representam mais de 85% da sua receita total. Mesmo para aqueles com população entre 20 mil e 100 mil habitantes as transferências correntes representam mais de 70% da receita total. Apenas para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes a participação das transferências correntes supera em pouco a da sua receita tributária, posicionando-se em 40,5%.

Em relação às outras receitas observa-se tendência no sentido de que quanto maior a população do Município, igualmente maior é a sua participação. De fato, as outras receitas representam menos de 10% da receita total para os Municípios com população inferior a 20 mil habitantes e somente ultrapassa a média nacional para aqueles com população superior a 500 mil habitantes e para os Municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes. Neste último caso, estão aqueles que apresentam a maior participação relativa de todos os grupos: 26,5%.

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 1997 *

(Em R\$ de 2000)**				
GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	11.726.375	2.515.364	7.473.225	1.734.786
até 2	1.694.850	39.022	1.517.910	137.918
2 -- 5	1.989.995	55.792	1.769.142	165.061
5 -- 10	2.720.202	115.947	2.344.032	260.223
10 -- 20	4.430.442	257.392	3.767.997	405.053
20 -- 50	8.763.410	898.020	6.906.871	958.519
50 -- 100	21.350.636	3.460.237	15.449.608	2.440.791
100 -- 200	51.297.377	8.309.985	29.495.859	13.491.533
200 -- 500	117.183.986	31.765.334	72.813.707	12.604.945
500 -- 1000	325.406.669	76.592.827	199.807.450	49.006.392
1000 e mais	1.412.081.243	556.039.930	572.114.034	283.927.279

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.025 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM 2000

Em 2000 a receita total dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 66,1% de transferências correntes, por 17,8% de receitas tributárias e por 16,1% de outras receitas.

Novamente a única região que supera a média nacional é a Sudeste. Ela apresenta valores 1,8 vezes acima desta média para a receita total. Sua receita tributária média é 2,4 vezes maior que a média nacional, enquanto que as outras receitas superam esta média em 1,9 vezes. As transferências correntes é que apresentam o menor diferencial, posicionando-se 1,6 vezes acima da média nacional.

Na composição da receita média dos Municípios do Sudeste, as transferências correntes contribuem com 59,0% do total (a mais baixa participação entre as regiões), enquanto que a receita tributária responde por 23,8% da sua receita total.

Os resultados apresentados pela região Sudeste ainda são altamente influenciados pelos dados dos Municípios da capital de São Paulo e do Rio de Janeiro. Estes dois Municípios são responsáveis por 15,0% de toda a receita municipal brasileira e por 33,7% de toda a receita tributária municipal do País. Sem dúvida alguma estes dois Municípios conseguem influir decisivamente nos resultados médios regionais e nacionais.

Todas as demais regiões têm a participação relativa das transferências correntes acima da média nacional: 66,4% para a região Sul, 72,8% para a região Norte, 73,5% para a região Centro-Oeste e 75,6% para a região Nordeste.

No que diz respeito à participação relativa da receita tributária a região Sul se coloca em segundo lugar com 14,9% da sua receita total. Em terceiro lugar aparece a região Norte (12,6%), seguida de perto pela região Centro-Oeste (12,5%), vindo em último lugar a região Nordeste, com 11,4%.

Quanto às outras receitas a participação mais baixa é encontrada na região Nordeste (13,0%), sendo seguida pelas regiões Centro-Oeste (14,0%), Norte (14,6%), Sudeste (17,2%) e pela Sul (18,7%).

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 2000 *

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	15.450.122	2.755.166	10.200.341	2.494.615
Norte	14.619.701	1.846.290	10.634.759	2.138.652
Nordeste	12.027.576	1.366.005	9.097.986	1.563.585
Sudeste	28.029.923	6.681.353	16.538.051	4.810.519
Sul	12.168.722	1.808.244	8.079.432	2.281.046
Centro-Oeste	12.872.418	1.605.443	9.465.511	1.801.464

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes expõe as grandes diferenças encontradas entre estas unidades. Em linhas gerais o que se constata é que também para este ano os Municípios até 50 mil habitantes apresentam resultados médios abaixo da média nacional.

Quanto à participação relativa da receita tributária em relação à receita total, observa-se que, a exemplo do ano de 1997, apenas para os Municípios com população superior a 200 mil habitantes esta participação supera a média nacional: os Municípios no grupo de 200 mil a 500 mil habitantes apresentam 24,6% de receita tributária, enquanto que aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes apresentam um resultado bem menor: 19,2%. Para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes o percentual de receita tributária alcança a 34,2% da receita total.

Pode-se observar que para os Municípios com população até 50 mil habitantes a participação da receita tributária é inferior a 10% da receita total.

Para os Municípios com população até 20 mil habitantes, a exemplo do que foi registrado no ano de 1997, as transferências correntes representam mais de 83,9% da sua receita total. Mesmo para aqueles com população entre 20 mil e 100 mil habitantes as transferências correntes representam mais de 70% da receita total. Apenas para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes a participação das transferências correntes fica abaixo dos 50%, superando em 12,5 pontos percentuais a receita tributária.

Em relação às outras receitas observa-se também uma tendência no sentido de que quanto maior a população do Município, igualmente maior é a sua participação. No ano de 2000 as outras receitas representam mais de 10% da receita total em todos os grupos de habitantes e somente ultrapassa a média nacional para aqueles com população superior a 200 mil habitantes.

Fugindo à regra, o grupo com população superior a 1 milhão de habitantes apresenta participação ligeiramente inferior à do grupo com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

TABELA 7

**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2000 ***

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TOTAL (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	15.450.122	2.755.166	10.200.341	2.494.615
até 2	2.095.286	38.342	1.821.231	235.713
2 -- 5	2.532.902	59.049	2.209.287	264.566
5 -- 10	3.594.360	141.572	3.037.334	415.454
10 -- 20	6.101.022	283.287	5.116.044	701.691
20 -- 50	11.790.833	907.312	9.291.418	1.592.103
50 -- 100	28.470.925	3.520.278	20.685.500	4.265.147
100 -- 200	70.441.253	11.150.201	48.030.760	11.260.292
200 -- 500	153.127.530	37.731.219	93.407.894	27.988.417
500 -- 1000	368.757.274	70.851.591	221.738.106	76.167.577
1000 e mais	1.847.465.940	632.456.815	861.653.457	352.702.211

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios.

(**) Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ENTRE 1997 E 2000

Em termos reais, ou seja, corrigindo-se os dados de 1997 em valores de 2000, verifica-se que houve um crescimento da receita total dos Municípios da ordem de 31,8%, no período entre 1997 e 2000. A receita tributária cresceu apenas 9,5%, o que representa 22,3 pontos percentuais abaixo do crescimento registrado para a receita total. As transferências correntes cresceram 36,5%, enquanto que as outras receitas cresceram 43,8%.

Em relação à receita total, a região Centro-Oeste foi a que apresentou o melhor resultado, crescendo 80,5% no período. Em seguida aparecem as regiões Norte (74,3%) e a Nordeste (70,3%). A região Sul cresceu um pouco acima da média nacional, apresentando um índice de 32,5%, enquanto que a região Sudeste foi a única que cresceu abaixo da média: 14,1%. Como a região Sudeste concentra 51,2% de toda a receita municipal do País, seu comportamento influi decisivamente na definição da média nacional.

Em relação à receita tributária verificam-se situações bem distintas entre as regiões. A região Norte cresceu 74,8% no período, enquanto que as regiões Centro-Oeste e Nordeste cresceram, respectivamente, 58,9% e 54,9%.

As duas regiões que concentram a maior parte da receita tributária do País apresentaram decréscimo em termos reais (descontada a inflação). A região Sudeste, que concentra 68,5% da receita tributária do País em 2000, apresentou queda da ordem de 7,6% no período entre 1997 e 2000, enquanto que a região Sul, que concentra 13,5% da receita tributária dos Municípios brasileiros em 2000 apresentou queda da ordem de 0,4% no período, ou seja, praticamente se manteve nos mesmos níveis.

Em relação às transferências correntes estas cresceram acima da média nacional nas regiões Centro-Oeste (71,9%), Nordeste (66,0%) e Norte (63,8%). Nas demais regiões o crescimento se deu abaixo desta média: 30,3% para a região Sul e 24,2% para a região Sudeste.

Quanto às outras receitas, apenas a região Sudeste apresentou crescimento abaixo da média: 18,4%. Todas as demais regiões apresentaram significativo crescimento relativo: 193,3% para a região Centro-oeste, 154,6% para a região Norte, 124,2% para a região Nordeste e 95,4% para a região Sul.

A evolução da receita segundo os grupos de habitantes mostra comportamentos bem distintos.

A receita total cresceu acima da média nacional para os Municípios com população entre 5 mil e 200 mil habitantes. Para os grupos até 5 mil habitantes o crescimento se situou em torno dos 25%. Para os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes e para aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes, o crescimento ficou ligeiramente abaixo da média nacional: em torno dos 30,8%. O grupo que apresentou o crescimento mais baixo é o que possui entre 500 mil e 1 milhão de habitantes: 13,3%.

Em relação à receita tributária os Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, que deveriam possuir uma máquina arrecadadora eficiente,

apresentaram queda da ordem de 8,1%. Outro grupo que apresentou queda foi o de até 2 mil habitantes: 1,8%.

Os Municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes cresceram em torno de 1,5%. Aqueles com população entre 2 mil e 5 mil habitantes também cresceram abaixo da média: 5,8%.

Para os demais grupos o crescimento se deu acima da média nacional. Aquele que apresentou o mais expressivo crescimento foi o de 100 mil a 200 mil habitantes (34,2%), seguido pelo grupo de população de 5 mil a 10 mil habitantes (22,1%) e daquele com população entre 200 mil e 500 mil habitantes: 18,8%. Os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes cresceram em média 13,7% e aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes cresceram 10,1%.

Em relação às transferências correntes, que apresentam o maior peso relativo na composição das receitas municipais (dois terços da receita total em 2000), apenas em dois grupos o crescimento se deu acima da média nacional: 62,8% para os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes e 50,6% para aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes.

Para os Municípios com população entre 10 mil e 100 mil habitantes o crescimento das transferências correntes entre 1997 e 2000 oscilou entre 33,9% e 35,8%. Para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes o crescimento foi de 29,6% e para aqueles com população entre 200 mil e 500 mil habitantes o crescimento foi de 28,3%.

Os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes cresceram 24,9%; aqueles com população até 2 mil habitantes cresceram 20,0% e os Municípios que apresentaram o mais baixo crescimento foram aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes: 11,0%.

Quanto às outras receitas destacam-se dois extremos: os Municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes registraram uma queda de 19,8% no período entre 1997 e 2000; enquanto que, em oposição, estão os Municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, que apresentaram crescimento da ordem de 122,0%. Curiosamente os dois extremos se encontram em grupos de habitantes contíguos.

Os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes foram os únicos a registrar crescimento (positivo) abaixo da média: 24,2%. Para os demais grupos os resultados foram crescimentos que superaram a média nacional, variando entre 55,4% para aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e 74,7% para aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes.

PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OS MUNICÍPIOS

O modesto desempenho das receitas tributárias dos Municípios entre 1997 e 2000 fez com que aumentasse, em termos relativos, o grau de dependência financeira em relação às transferências correntes.

Entretanto, o atual grau de dependência financeira dos Municípios não passa de um grande mito, pois tudo depende da estrutura tributária vigente. Se realmente fosse

desejada a ampliação da autonomia tributária dos Municípios, deveria ser aproveitado o momento da reforma tributária para lhes entregar tributos mais simples de cobrar e de maior valor arrecadatório. Porém estes tributos têm sido reservados à União e aos Estados.

Por que motivo, no corpo da proposta de reforma tributária que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, os Municípios não poderiam compartilhar do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), junto com os Estados e a União, mediante um adicional, na tributação dos bens e serviços submetidos a alíquotas seletivas? Desta forma ampliariam suas receitas tributárias e teriam mais recursos para melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade.

Mesmo assim, caso venha a ser instituído o IVA, permanecem para os Municípios as dúvidas quanto à possibilidade de perdas de recursos das duas principais transferências: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Muito embora os percentuais de repasses sejam equivalentes – 22,5% para os impostos que compõem o FPM e 25% para o ICMS –, os mecanismos que regem os respectivos repasses são completamente diferentes. A única “garantia” é o receio que tanto a União quanto os Estados têm em também virem a perder recursos.

Outra proposta que traz imensas dúvidas para os Municípios diz respeito à eventual troca de uma substancial parcela do Imposto sobre Serviços (ISS) – o principal tributo para os Municípios de maior porte demográfico –, por um Imposto sobre Vendas a Varejo e Serviços (IVVS).

Uma profunda avaliação/simulação dos resultados da troca do ISS pelo IVVS foi elaborada por Sérgio Guimarães Ferreira (2001), técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No estudo fica demonstrado que a troca seria vantajosa para a imensa maioria dos Municípios, podendo prejudicar apenas aqueles que têm vocação turística.

De concreto os Municípios têm como certos e crescentes os seus dispêndios, mas incertas suas receitas. O aumento constante e desordenado de encargos, muitos deles de competência da União ou dos Estados, tem feito com que o custo de sua manutenção se avolume e fuja ao controle dos Municípios, não só aqueles ligados às áreas da saúde, educação e assistência social, mas das mais diferentes naturezas, tais como as áreas da administração tributária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, trabalho e transportes.

Com a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe severos controles sobre os gastos públicos – impedindo que se efetuem despesas acima das receitas –, os Municípios se veem premidos pelas circunstâncias a ampliar sua receita tributária e a efetuar cortes nas despesas, redirecionando os recursos disponíveis de forma a atender satisfatoriamente suas necessidades.

No sentido de aliviar a situação dos Municípios, foram apresentadas pelo IBAM e aceitas pelo Senado Federal quatro propostas que se transformaram em Projetos de Lei Complementar, que têm por objetivo criar um ambiente mais favorável para os Municípios brasileiros. Uma delas propõe que seja criado um sistema de compensação financeira dos gastos que os Municípios têm com as ações e serviços que são de competência dos Estados e da União.

Esta compensação reduziria em muito o déficit fiscal apurado a cada ano, fazendo com que os Municípios pudessem redirecionar seus recursos financeiros para as atividades de sua competência, vez que elas representaram algo em torno de pelo menos R\$ 3,8 bilhões em 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 1997**. Brasília, STN, 1999. (meio eletrônico)
- . ————. ————. **Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 2000**. Brasília, STN, 2001. (meio eletrônico)
- BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução das finanças dos municípios no período 1989/1995**. Rio de Janeiro, IBAM / CPU / IBAMCO, 1997. 31p. (Estudos especiais, 13).
- . **Impactos das propostas de reforma tributária nas finanças municipais**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 2ª ed. 41p. (Estudos especiais, 14).
- . **O futuro dos municípios com a reforma tributária: o que acontecerá com as transferências constitucionais?** Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 50p. (Estudos especiais, 15).
- . **As reformas fiscal e tributária: emergência e possibilidades**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 18p. (Estudos especiais, 16).
- . **Os municípios frente à nova proposta de reforma tributária**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1998. 26p. (Estudos especiais, 17).
- . O município e a reforma fiscal. in: **Relatório de Atividades 1997**. Rio de Janeiro, IBAM. p. 53-70. 1988.
- . **Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais**. Rio de Janeiro, 2000. 37p.
- . **Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados**. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 13p. (Estudos especiais, 21).
- FERREIRA, Sérgio Guimarães. **Reforma tributária – simulação da substituição do ISS por imposto sobre consumo local**. Rio de Janeiro, BNDES / SF, 2001. 8p. + planilha anexa. (Informe – SF, 26).
- GIGLIO, Celso. O recado dos brasileiros. **Diário do Comércio**, São Paulo. 1997.
- KANDIR, Antonio. **Reforma tributária, desenvolvimento e empregos**. Brasília, 50p. Jun. 1999.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças municipais**. Brasília, STN / GEAFE III / COREM, 2001. 9p.