

DILEMAS DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA VISÃO GERAL

Rodrigo Octávio Orair¹

1 INTRODUÇÃO

O crescimento da população urbana brasileira, em paralelo à consolidação de uma rede relativamente densa de proteção social, tem ampliado continuamente a demanda por políticas urbanas (infraestrutura e moradia) e pela prestação de serviços sociais básicos que estão sob responsabilidade dos governos municipais. Não obstante, o atendimento a essa crescente demanda vem enfrentando obstáculos na maioria dos municípios. Por um lado, os obstáculos técnicos e institucionais dificultam a formulação e a execução das políticas públicas. Por outro lado, existem obstáculos financeiros, como a elevada rigidez orçamentária e a baixa capacidade de autofinanciamento das prefeituras, duas das características mais marcantes do federalismo fiscal brasileiro, que dificultam a canalização de recursos para determinadas políticas públicas.

Os obstáculos financeiros tornaram-se mais agudos na atual fase de grande recessão da economia internacional, que sucedeu a crise de 2008. A economia brasileira vinha de uma trajetória de dinamismo econômico, que vigorou na maior parte da primeira década do século XXI e que impulsionava as receitas que o governo dispõe para fins de financiamento das políticas públicas. O avanço das receitas disponíveis dos governos municipais também era resultado de um processo de descentralização fiscal, o qual, de maneira não linear e sob diversas tensões, está em curso no país pelo menos desde o final da década de 1980. Na verdade, muitos autores definem este processo como *municipalização* porque, sob a ótica fiscal, expressa-se na forma de ampliação das responsabilidades de gastos e das receitas disponíveis dos municípios. Além disso, há evidências de uma embrionária mudança na cultura fiscal das administrações locais, influenciada por fatores institucionais, como o novo arcabouço que passou a reger as finanças públicas após a Lei de

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e pesquisador-associado no International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). *E-mail*: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

Responsabilidade Fiscal, de 2000, e isso desencadeou um maior esforço de arrecadação própria por parte dos municípios. O aspecto central a ser destacado é que um conjunto de fatores favoreceu uma expansão mais acelerada das receitas disponíveis na esfera municipal, a qual, por um certo tempo, amenizou restrições ao financiamento das políticas públicas.²

O quadro modificou-se com a forte desaceleração econômica que o país vem atravessando desde 2011. O ritmo de expansão das receitas públicas caiu rapidamente, acompanhando a perda de dinamismo econômico e também influenciado pela política anticíclica baseada em desonerações tributárias adotada pelo governo central. Os governos municipais depararam-se com a desaceleração das transferências intergovernamentais em um cenário econômico adverso, que dificultava a arrecadação dos tributos sob sua competência. Diante da elevada dependência em relação aos repasses de transferências e do alto grau de rigidez dos seus orçamentos, os obstáculos ao financiamento das políticas públicas foram recolocados com grande força.

De maneira mais geral, o rápido retorno desses constrangimentos financeiros reflete uma limitação do regime fiscal em vigor no país, que é a baixa flexibilidade para lidar com ciclos econômicos e outros choques. As principais fontes de financiamento municipais – isto é, a arrecadação própria das prefeituras e as transferências legais e constitucionais – são muito voláteis porque derivam, principalmente, de bases de incidência muito sensíveis aos ciclos econômicos (por exemplo, tributos sobre a produção, lucro das empresas e *royalties* do petróleo). A volatilidade das receitas contrasta com uma estrutura rígida de gastos com elevado peso de despesas obrigatórias (gastos de pessoal), sobre as quais as autoridades fiscais possuem pouca margem de manobra para ajuste no curto prazo.³

O resultado é que a política fiscal acaba adquirindo um viés pró-cíclico. Os períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional das receitas públicas abrem espaço orçamentário para a execução de políticas públicas de caráter mais discricionário, como é o caso das políticas urbanas de infraestrutura e moradia. Enquanto a maior rigidez orçamentária nas desacelerações faz com que tais políticas sejam excessivamente penalizadas porque suas restrições financeiras aumentam de maneira desproporcional e podem ocasionar descontinuidades ou mesmo abandono dos projetos. Isso é particularmente relevante, no caso dos governos locais, que possuem menor habilidade para absorver choques de receitas

2. Ressalve-se que essa análise mais geral obscurece as especificidades de cada localidade. O arranjo do federalismo fiscal brasileiro caracteriza-se por enorme desigualdade na distribuição das receitas públicas, que permite a coexistência de localidades com elevado volume de recursos, com uma grande maioria subfinanciada e com carência de recursos para executar as políticas públicas mais elementares.

3. Ver capítulo 10 deste livro.

em relação aos outros níveis de governo que dispõem de uma gama mais ampla de fontes de recursos à sua disposição.

Existem várias propostas em jogo para minimizar esses problemas e aprimorar o regime fiscal brasileiro. Uma delas passa pelo fortalecimento da capacidade de autofinanciamento dos municípios, por meio da ampliação da tributação sobre a propriedade imobiliária, que perdeu importância nos últimos anos e que é pouco explorada no Brasil.⁴ Além de constituir uma fonte de receitas menos volátil, a tributação sobre a propriedade imobiliária é considerada uma das mais justas do ponto de vista social, menos maléfica em termos de impactos sobre o crescimento econômico e que pode dotar as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana para fins de ordenamento territorial, constituindo um caminho natural quando se deseja minimizar os obstáculos e as discontinuidades ao financiamento das políticas públicas urbanas.

O propósito deste capítulo é fornecer uma visão panorâmica sobre alguns dilemas do financiamento dos municípios brasileiros e tecer recomendações que busquem equacioná-los. O foco deste trabalho será os instrumentos clássicos de financiamento, a saber: *i*) arrecadação própria; e *ii*) transferências legais e constitucionais.⁵ Este capítulo está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. As seções 2 e 3 apresentam uma visão geral sobre a estrutura, a evolução e as limitações dessas fontes de financiamento. A seção 4 explora o potencial de arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária. Por fim, as considerações finais constam na seção 5.

2 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO GERAL SOBRE AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

O Brasil é um dos países em desenvolvimento com uma das maiores cargas tributárias no mundo: por volta de 32,7% do produto interno bruto (PIB) em 2013. Diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, entretanto, tal carga está muito concentrada nos impostos sobre bens e serviços, que totalizam quase a metade desta carga (15,4% do PIB), e não em impostos sobre a renda e a propriedade, que não chegam a um quarto do total (8,1% do PIB). Na média dos 34 países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, a carga tributária de 34,1% do PIB é um pouco superior à brasileira, mas os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte de financiamento das políticas públicas (13,4% do PIB) e os impostos sobre bens e serviços configuram uma fonte de financiamento suplementar inferior a um terço da carga

4. Outras propostas passam pelos instrumentos urbanos não tributários instituídos pelo Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir. Ver capítulo 8 deste livro.

5. Essas duas fontes respondem por 86% do total das receitas primárias dos municípios.

(11,2% do PIB). Existem, ainda, assimetrias no interior dessas categorias genéricas de tributos. Entre os tributos sobre a renda e a propriedade, a tributação no Brasil é relativamente mais alta quando incide sobre o lucro das empresas (3,2% do PIB em relação aos 2,7% do PIB na média dos países da OCDE), um pouco inferior sobre a propriedade (1,3% do PIB contra 1,9% na OCDE) e muito menor na renda das pessoas físicas (2,4% do PIB em relação aos 8,3% na OCDE).

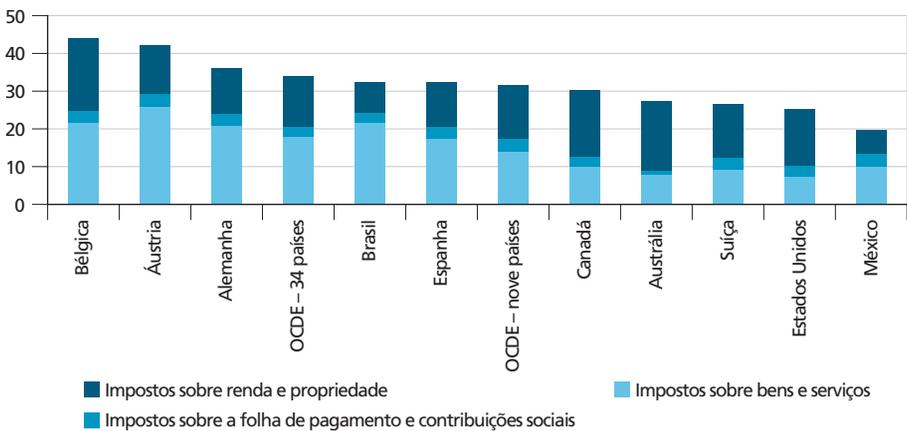
Mais adiante serão abordadas algumas consequências dessa assimetria na composição da carga tributária brasileira com excessiva concentração na tributação sobre a produção de bens e serviços e os lucros das empresas. Por ora, o mais relevante é destacar que ela perpassa os três níveis de governo. Para explorar melhor esse ponto, será tomada como referência a comparação com os nove países da OCDE que possuem um sistema de governo mais semelhante ao brasileiro.⁶ No nível estadual, a tributação sobre bens e serviços no Brasil (7,2% do PIB) é substancialmente maior do que em todos os nove países da OCDE cujas informações estão dispostas no gráfico 1. A carga tributária estadual mais elevada é a do Canadá, mas, nesse país, tal qual na maioria dos países desenvolvidos, a fonte de arrecadação mais relevante advém dos impostos sobre a renda e a propriedade. Algo semelhante ocorre na esfera local em que, mesmo com a carga tributária brasileira estando um pouco abaixo da média dos nove países da OCDE, seu patamar de tributação sobre bens e serviços só é superado pela Espanha.

GRÁFICO 1

Carga tributária por esfera de governo no Brasil e em países da OCDE com sistema de governo federal/regional (2013)

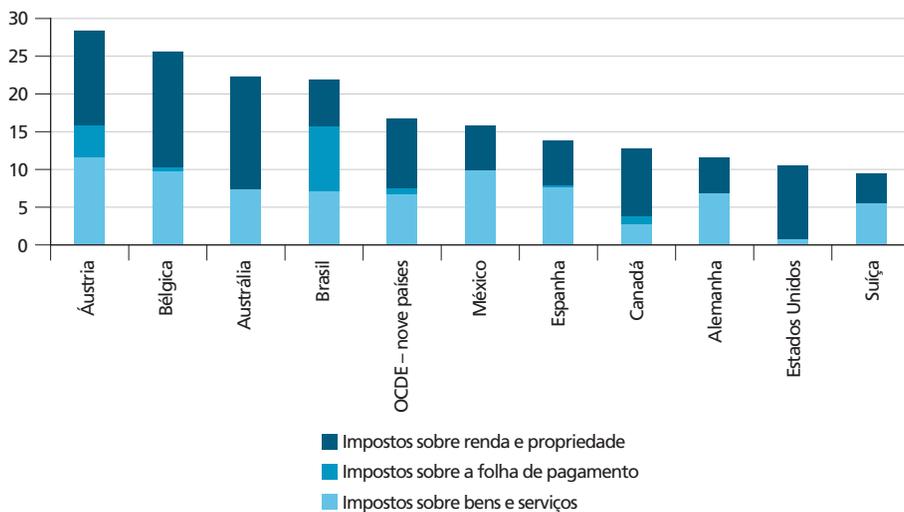
(Valores em participação, em % do PIB)

1A – Governo geral

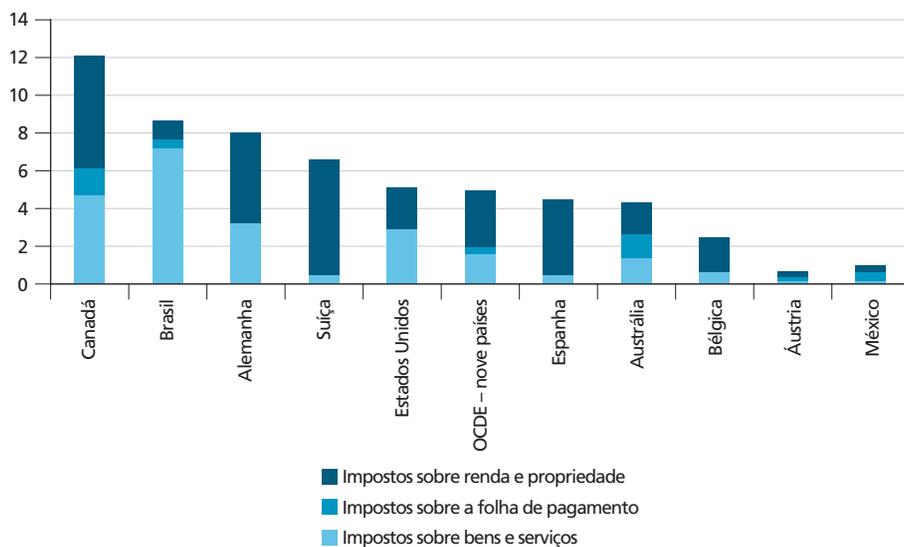


6. Consideram-se os oito países da OCDE com sistema de governo federal, em que o poder é repartido com governos regionais semi-independentes, além da Espanha, classificada como sistema regional devido à sua estrutura política altamente descentralizada. Os demais 25 países possuem sistema de governo unitário.

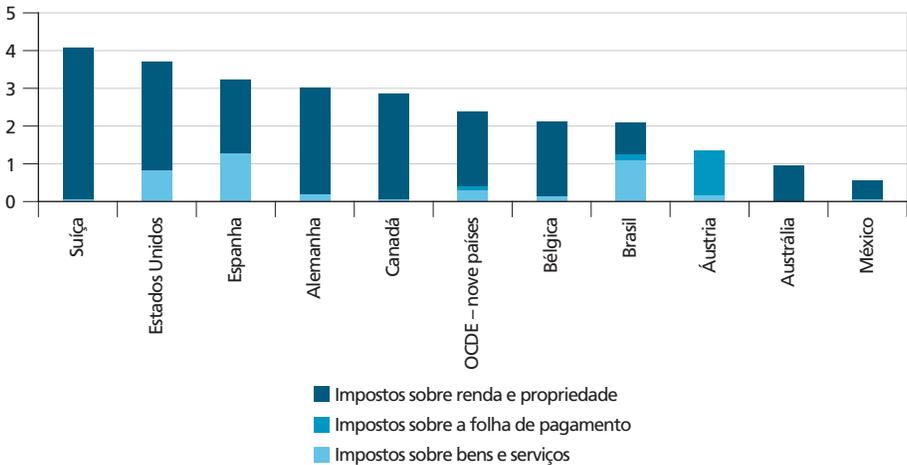
1B – Governo federal/central (exclusive contribuições sociais)



1C – Governo estadual/regional (exclusive contribuições sociais)



1D – Governo municipal/local (exclusive contribuições sociais)



Fontes: Cálculos próprios para o Brasil e dados das estatísticas da OCDE para os demais países, disponíveis em: <<http://goo.gl/69ftRb>>. Elaboração do autor.

Obs.: Inclui as médias dos 34 países da OCDE e também dos nove países com sistema de governo federal/regional.

Ou seja, mais do que apenas possuir uma carga tributária relativamente elevada para um país em desenvolvimento, o Brasil destaca-se por níveis de tributação sobre bens e serviços, especialmente na esfera regional, que guardam poucos paralelos mesmo entre os países desenvolvidos. Em contrapartida, os impostos sobre a renda e a propriedade, que configuram a mais importante fonte de financiamento do gasto público nos países desenvolvidos (e em boa parte dos países em desenvolvimento), são meramente secundários no Brasil. Na média dos nove países da OCDE com sistema de governo federal/regional, por exemplo, a parcela dos impostos sobre a renda e a propriedade está próxima de 60,0% das cargas tributárias nos níveis federal e estadual. No nível municipal, esta parcela é ainda maior e supera 80,0% da carga, sendo quase metade de impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária (em média, 1,0% do PIB da carga municipal de 2,4% do PIB). No Brasil as contribuições dos impostos sobre a renda e a propriedade são muito inferiores (28,1%, 12,8% e 39,6% nas esferas central, estadual e municipal, respectivamente) e a contribuição do imposto sobre a propriedade urbana não chega a um quinto da carga municipal (0,5% do PIB do total de 2,1%).

É importante observar que a presença de uma estrutura tributária com elevado peso dos impostos sobre bens e serviços é bastante característica dos países latino-americanos.⁷ A região notabiliza-se por concentrar países de renda média com

7. Entre os integrantes da OCDE, os dois países latino-americanos (Chile e México) são os que mais se assemelham ao Brasil no sentido de serem os únicos em que impostos sobre bens e serviços aproximam-se de metade da carga tributária, ainda que o nível da carga tributária nestes dois países, próximo a 20% do PIB, seja inferior ao do Brasil.

alguns dos maiores níveis de desigualdade na distribuição de renda e patrimônio do planeta, o que, por si só, já restringe sua base de tributação. Porém, não se deve negligenciar a influência de questões específicas que moldam o arcabouço tributário de cada país, como cultura fiscal e resistência política. No caso brasileiro, o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) passou por reformas nas décadas de 1980 e 1990 que limitaram seus graus de progressividade e seu potencial arrecadatório, tendo modificado-se muito pouco desde então. Por sua vez, alguns instrumentos que permitiriam ampliar a tributação sobre a propriedade (por exemplo, a instituição da progressividade de alíquotas ou regulamentação de impostos previstos constitucionalmente) tradicionalmente enfrentam enorme resistência política, legislativa e judicial. No Brasil o baixo nível de arrecadação dos impostos sobre a renda das pessoas físicas e a propriedade resulta principalmente de bases de incidência pouco abrangentes e alíquotas relativamente reduzidas para os padrões internacionais.

Outro aspecto que chama atenção na experiência brasileira é que, contraditoriamente, no mesmo período que se cristalizou uma estrutura tributária com reduzido peso da tributação sobre renda da pessoa física e propriedade, o país propôs-se a construir um Estado de bem-estar social bastante denso para uma economia em desenvolvimento. Suas raízes remontam ao período da redemocratização, na década de 1980, quando são reconhecidas uma série de demandas sociais represadas até então. De um sistema federativo centralizador que vigorou no período do regime militar, passou-se para uma fase de descentralização das competências, pela provisão de serviços públicos e pela ampliação da ação estatal na área social. Simultaneamente, procurou-se dotar os governos regionais de bases mais amplas de recursos, ampliando as transferências intergovernamentais e ratificando a prática pouco comum de se delegar à esfera regional a competência pela arrecadação de alguns dos principais impostos do sistema tributário nacional e que incidem sobre os bens e serviços.⁸

Essa contradição originou um dilema no financiamento estatal porque, ao mesmo tempo em que se avançava no projeto de construção do Estado social pela via do gasto – seja pelos benefícios sociais e assistenciais, seja pelos serviços sociais básicos de assistência, saúde e educação –, a experiência brasileira tardia deparou-se com maior resistência à tributação sobre a renda da pessoa física e o patrimônio, ao contrário de outras experiências pgressas nos países desenvolvidos, em que esta tributação de caráter direto e perfil progressivo desempenhou papel crucial no financiamento do Estado social.

A solução encontrada para equacionar esse dilema no financiamento estatal foi promover aumentos legislados nos demais componentes da carga tributária (folha salarial, produção e lucro das empresas), com o agravante de que foram muitas

8. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na esfera estadual, que é o maior tributo do país em termos arrecadatório, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), na esfera municipal.

vezes precipitados por episódios de ajuste fiscal de curto prazo. Nesses episódios, a margem de manobra das autoridades fiscais se reduz devido ao foco excessivo sobre questões como impacto arrecadatório das medidas tributárias e factibilidade de ser aprovada em um curto período de tempo, ao passo que questões mais estruturais de eficiência e equidade da tributação são relegadas ao plano secundário. O curto-prazismo também dificulta a realização de reformas tributárias mais significativas, que exigem um longo processo de pactuação com os grupos de interesse afetados.⁹ Por esses motivos, a trajetória de crescimento da carga tributária no Brasil desde a década de 1980 foi dominada por medidas pontuais e um pragmatismo arrecadatório responsável por reproduzir ou mesmo ampliar suas inúmeras distorções, até consolidar uma estrutura de tributação assimétrica com níveis elevadíssimos de tributação sobre a produção e o lucro das empresas.

Essa estrutura tributária possui alguns méritos, como a elevada produtividade fiscal, que a permite financiar uma rede de proteção social bastante densa para um país de renda média e prover certo grau de autonomia aos orçamentos dos governos regionais. No entanto, as características negativas são as que sobressaem. Tais características são descritas nas próximas subseções.

2.1 Viés anticrescimento

Estudos realizados por pesquisadores da OCDE investigam o desenho das estruturas tributárias mais propícias para estimular o crescimento econômico no longo prazo e chegam à conclusão de que há um *ranking* de tributos. Os impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária são os de menores impactos negativos sobre o crescimento. Seguem-se os impostos sobre o consumo (e outros impostos sobre a propriedade), os impostos sobre a renda das pessoas físicas e, por fim, os mais prejudiciais são os impostos sobre a renda da pessoa jurídica. Os impostos sobre a propriedade e, mais precisamente, aqueles que incidem sobre a propriedade imobiliária residencial, são considerados os mais eficientes do ponto de vista econômico porque distorcem menos as decisões de produção e de investimento das empresas.

Essa avaliação de sistemas tributários baseada em categorias gerais é importante, mas, tal qual sugerido nos próprios estudos da OCDE, deve ser relativizada e complementada por aspectos adicionais do sistema tributário. Há unanimidade na literatura de que as ineficiências características da tributação de bens e serviços no Brasil (legislações complexas, sobreposições de bases e incidência em cascata, multiplicidade de regimes especiais e benefícios tributários etc.) são malélicas do ponto de vista do crescimento econômico. A partir dessas constatações é possível

9. O país instituiu uma configuração muito complexa de partilha das receitas entre as Unidades da Federação (UFs), regras que especificam a destinação dos recursos e benefícios tributários para setores econômicos. O conflito distributivo entre as esferas da Federação ou entre os grupos de poder cria uma resistência adicional a reformas que modifiquem o *status quo*.

concluir que a estrutura tributária brasileira possui um viés anticrescimento, seja pela sua composição com baixo peso dos impostos sobre a propriedade e a renda das pessoas físicas (e elevada tributação sobre a pessoa jurídica), seja porque apoia-se excessivamente em tributos ineficientes que incidem sobre bens e serviços.

2.2 Fonte de conflitos federativos

Uma das principais prescrições normativas da teoria do federalismo fiscal recomenda que os tributos que incidem sobre as bases econômicas de maior mobilidade fiquem sobre responsabilidade dos governos centrais. Delegar a competência tributária sobre bases móveis aos governos regionais origina conflitos federativos, ao induzir um jogo não cooperativo por parte das jurisdições para atrair empreendimentos econômicos. Jogo este que pode culminar em guerra fiscal, ou seja, na competição predatória via profusão excessiva de benefícios fiscais, surgimento de paraísos fiscais, planejamento tributário agressivo pelas empresas e corrosão das bases tributáveis de todas as jurisdições. A recomendação para que os governos locais financiem-se menos por impostos que incidem na produção de bens e serviços e mais por impostos sobre a propriedade mobiliária, menos suscetíveis aos problemas das bases móveis, é justamente para evitar tais conflitos – o oposto do que faz o Brasil, em que os governos regionais tributam bens e serviços como poucos países no mundo e os conflitos em torno da guerra fiscal são frequentes.

2.3 Volatilidade nas finanças públicas

A arrecadação de tributos sobre bases de incidência mais sensíveis aos ciclos econômicos, como a produção de bens e serviços e o lucro das empresas, tende a ser mais volátil e transmitir um viés pró-cíclico para a política fiscal. Os períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional da arrecadação abrem espaço orçamentário para acomodar gastos em excesso no *boom*, enquanto as desacelerações resultam em quedas pronunciadas nas receitas, que podem exigir cortes desproporcionais de despesas em períodos de crise. Já os tributos sobre a propriedade imobiliária tendem a ser mais estáveis ao longo do tempo e constituem uma fonte mais previsível de financiamento estatal. A assimetria da estrutura tributária brasileira, em termos de incidir excessivamente sobre a produção e os lucros das empresas (e pouco a propriedade imobiliária), acaba transmitindo volatilidade ao arcabouço fiscal.

2.4 Efeito regressivo sobre a distribuição de renda

Os tributos diretos sobre a renda e a propriedade das famílias incidem proporcionalmente mais sobre os rendimentos dos mais ricos, mesmo em uma estrutura tributária que, como a brasileira, faz uso muito restrito de alíquotas progressivas, que crescem de acordo com a capacidade de pagamento do contribuinte.

Em contrapartida, os impostos indiretos sobre a produção dos bens e serviços, que impõem um custo para as empresas e, enquanto tal, tendem a ser repassados para seus preços, são regressivos porque penalizam proporcionalmente mais aqueles que destinam a maior parcela da sua renda para o consumo de bens e serviços, isto é, os mais pobres. A combinação entre tributação direta pouco significativa (e pouco progressiva) com elevado peso da tributação indireta torna a carga tributária global regressiva, situação que é no mínimo injusta socialmente, porque a tributação atua reforçando a concentração de renda em um país que é um dos mais desiguais do planeta.

2.5 Enfraquecimento da política urbana e baixo grau de transparência

O imposto recorrente sobre a propriedade imobiliária incide sobre o valor do imóvel, que reflete, em certo grau, os serviços e a infraestrutura urbana ofertados pelo governo local, fortalecendo o argumento de que é razoável que seja utilizado para financiamento dessas atividades locais e que, na prática, o governo está recuperando uma parcela da valorização imobiliária. Instrumentos como progressividade e seletividade da alíquota do imposto – por exemplo, em relação ao tempo que o imóvel permanece desocupado ou não edificado, de acordo com seu uso ou localização – dotam o governo de um instrumento adicional de política urbana na função extrafiscal de regulação do ordenamento territorial. Adicionalmente, por se tratar de um tributo visível e arrecadado pela esfera local, pode induzir um comportamento mais participativo e de cobrança por parte da população e, por conseguinte, lograr aprimoramento na qualidade e na prestação de contas das finanças públicas como um todo. O fortalecimento da política urbana e a maior transparência são dois aspectos adicionais que fazem com que os impostos sobre a propriedade imobiliária sejam considerados ideais enquanto fonte de recursos das administrações locais.

Diante desse quadro, não é recomendável que esforços para fortalecer a capacidade de autofinanciamento dos governos regionais passem por medidas que ampliem ainda mais os já elevadíssimos níveis de tributação da produção e do lucro das empresas, sob o risco de reforçar características perniciosas da nossa estrutura tributária. Idealmente, estas medidas deveriam ir mais na direção de simplificar a legislação, unificar regimes e tributos, eliminar benefícios e até mesmo reduzir alíquotas. Entretanto, uma estratégia de consolidação fiscal que modifique a composição da carga tributária em favor de tributos menos distorcivos, como o imposto sobre a propriedade imobiliária, pode ser indutora do crescimento econômico. O imposto sobre a propriedade imobiliária ainda possui as virtudes de ser considerado uma das fontes de receitas menos voláteis, mais justas do ponto de vista social e que dota as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana.

Trata-se, assim, de evitar o caminho adotado nas últimas décadas e buscar uma alternativa que alinhe nossa estrutura tributária às práticas prevalecentes nas economias desenvolvidas. A experiência recente mostra que a tributação da renda e da propriedade dos mais ricos pode ser uma alternativa interessante de consolidação fiscal em episódios de crise como o que vivemos. Um dos principais desdobramentos do período da grande depressão, após a crise internacional de 2008, é que a maioria dos países da OCDE promoveu mudanças tributárias discricionárias para ampliar suas receitas e, em resposta, a média da carga tributária saiu de 32,7% do PIB, em 2009, para 34,4%, em 2014. Em mais da metade desses países, os pacotes tributários incluíram algum tipo de medida, ampliando a taxaço sobre os mais ricos, com o objetivo deliberado de fazer com que o ônus dos ajustes fiscais concentre-se mais no topo da distribuição. A agenda da progressividade voltou à ordem do dia no mundo desenvolvido. Na contramão dessa tendência internacional, a carga tributária no Brasil vem mantendo-se estabilizada desde 2005, período em que oscilou ao redor de 32,0% do PIB, e não houve nenhuma reforma significativa ampliando a progressividade da tributação.

3 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO GERAL SOBRE O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS

A análise das receitas tributárias apresenta uma visão muito parcial das fontes de financiamento das políticas públicas nos governos regionais. Para prover uma análise mais ampla, é preciso incluir o sistema de partilha que, por intermédio das transferências legais e constitucionais, promove uma redistribuição de receitas entre as esferas de governo, conforme está ilustrado na tabela 1 e nos gráficos 2 a 4.¹⁰ O governo federal é responsável por cerca de dois terços da arrecadação e, após as transferências, sua parcela reduz-se para metade das receitas disponíveis. A fatia apropriada pelo governo estadual quase não se modifica, permanecendo um pouco abaixo de 30,0% das receitas disponíveis, porque, no agregado, os fluxos repassados para seus municípios são similares aos recebidos do governo federal.

A grande beneficiária é a esfera local, que vê sua participação no bolo das receitas disponíveis saltar de 7,2% para 23,0%, correspondendo a um avanço de 2,3% para 7,2% do PIB.¹¹ Poucos governos no mundo transferem um volume da

10. Entre as transferências legais e constitucionais estão inclusos os repasses de caráter regular dos fundos nacionais da área social (assistência, educação e saúde). Não estão inclusas as transferências voluntárias, principalmente na forma de convênios celebrados entre as esferas de governo para projetos específicos, que possuem uma natureza discricionária.

11. A receita disponível dos municípios pode ser considerada uma medida simplificada do montante de recursos que o sistema fiscal (sistemas tributário e de transferências legais) disponibiliza a cada município para fins de provisão de bens e serviços públicos aos seus cidadãos. Compreende a soma da arrecadação própria, a partir das bases tributáveis sob competência municipal, com as transferências legais recebidas das demais esferas de governo. O conceito de arrecadação própria difere ligeiramente das receitas tributárias porque não considera receitas de fundos para-fiscais (Sistema 5 e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS) e, por outro lado, inclui arrecadações que são compartilhadas entre os entes da Federação, mas não são receitas tributárias (por exemplo, compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, como *royalties* do petróleo e multas pelo não pagamento dos tributos).

ordem de 5,0% do PIB aos seus governos locais e isso remete a uma característica muito marcante do arranjo federativo brasileiro.¹² O Brasil caracteriza-se por um grau relativamente elevado de descentralização das competências na esfera local, delegando ao sistema de transferências a função de promover uma redistribuição expressiva de receitas, com o intuito de equacionar o hiato entre as necessidades fiscais e as capacidades de gastos.

Outro aspecto que chama atenção no gráfico 3 é que as receitas disponíveis dos municípios são as únicas que cresceram no período 2002-2014 como um todo, seja em proporção do total das receitas disponíveis, seja em proporção do PIB, dando continuidade a um processo de desconcentração das receitas disponíveis em favor da esfera municipal que remete ao processo histórico mais geral de descentralização fiscal ou *municipalização*.

Suas raízes remontam à década de 1980, quando se passou de um sistema federativo centralizador, vigente no regime militar, para uma fase de descentralização das competências, com destaque para a provisão de serviços públicos na área social. Sob a ótica da competência tributária dos municípios, a descentralização foi mais restrita e o equacionamento da estrutura de financiamento ocorreu essencialmente via transferências. No entanto, esse processo histórico desenvolveu-se de maneira não linear e sob diversas tensões, a exemplo da reversão desencadeada no final da década de 1990. Na ocasião, o governo federal impôs limites aos gastos dos governos subnacionais e ampliou, por muitos anos, sua fatia na carga tributária, por intermédio de tributos não compartilhados. Os números do período mais atual, como vimos, indicam a continuidade do processo mais geral de descentralização – sob gradual desconcentração dos recursos disponíveis em favor da esfera municipal – e um quadro de relacionamento fiscal entre as esferas de governo muito distinto daquele do final dos anos 1990.

O avanço da esfera municipal no total das receitas disponíveis pode ser atribuído a dois principais fatores. Em primeiro lugar, ao maior dinamismo da arrecadação própria dos municípios. Esta beneficiou-se de condições econômicas favoráveis que impulsionaram as bases tributáveis, como o processo de desconcentração produtiva regional e a expansão do setor de serviços, além de mudanças na legislação e das evidências de maior esforço fiscal por parte das administrações locais. Enquanto o total da arrecadação própria nas três esferas de governo permaneceu oscilando ao redor de 32,0% do PIB durante 2002-2014, a arrecadação própria

12. A média das transferências nos nove países da OCDE com sistema de governo federal/regional é de 2,9% do PIB. É claro que comparações em proporção do PIB devem sempre ser relativizadas. O PIB *per capita* da Áustria (US\$ 49,0 mil em 2013) é mais de quatro vezes superior ao do Brasil (US\$ 11,3 mil) e, mesmo que os governos locais dos dois países possuam receitas disponíveis de 7,0% do seus PIBs (somando a arrecadação própria e as transferências), em média, uma unidade de governo austríaca disporá de mais do quádruplo de recursos por cidadão do que no Brasil, com carências sociais e econômicas muito maiores.

dos municípios, ainda que modestamente, cresceu em praticamente todos os anos e saltou de 1,7% para 2,3% do PIB.

Porém, o principal componente que impulsionou as receitas disponíveis municipais diz respeito às transferências condicionadas (gráfico 4). Por trás disso está a consolidação de sistemas e fundos nacionais (ou multigovernamentais) destinados ao financiamento das políticas sociais (assistência, saúde e educação), que respondem quase integralmente pelos repasses condicionados.¹³ Nesse arranjo, a prestação dos serviços sociais básicos ocorre de maneira descentralizada pelos governos regionais. Ao mesmo tempo, o governo central desempenha um papel complementar de financiamento, que o permite impor parâmetros e condicionantes para o repasse dos recursos e, assim, detém um poder de delimitar áreas prioritárias e influenciar o volume e o padrão de prestação dos serviços, de modo que o processo de descentralização das receitas disponíveis está intimamente ligado à maneira como vem sendo operacionalizada a construção do nosso tardio Estado social, por meio de fundos de financiamento e políticas públicas operadas entre governo central e governos locais e sem intermediação dos governos estaduais, outra característica marcante do nosso arranjo federativo.

TABELA 1
Receitas disponíveis por esfera de governo (2014)

Receitas disponíveis	Valores (R\$ bilhões)	Participação no total (%)	Participação no PIB (%)
<i>Governo central</i>	870,6	48,8	15,3
Arrecadação própria	1.154,1	64,6	20,3
Transferências para o governo estadual	-130,1	-7,3	-2,3
Transferências para o governo municipal	-153,4	-8,6	-2,7
<i>Governo estadual</i>	503,9	28,2	8,9
Arrecadação própria	502,8	28,2	8,8
Transferências do governo central	130,1	7,3	2,3
Devolutivas/compensatórias	19,1	1,1	0,3
Redistributivas	58,5	3,3	1,0
Condicionadas	52,5	2,9	0,9
Transferências para o governo municipal	-128,9	-7,2	-2,3
Devolutivas/compensatórias	-84,6	-4,7	-1,5
Condicionadas	-44,4	-2,5	-0,8
<i>Governo municipal</i>	411,0	23,0	7,2
Arrecadação própria	128,7	7,2	2,3
Transferências dos governos central e estadual	282,4	15,8	5,0

(Continua)

13. São eles: Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Há, ainda, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) que, em 2006, foi ampliado para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No caso do Fundeb, somente há repasse adicional de recursos para os governos regionais no complemento da União. Os demais repasses deste fundo são meras redistribuições de uma parcela das transferências redistributivas e compensatórias, que já seriam canalizadas para os governos regionais, tomando como critério o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Devido à maior expansão das matrículas, a fatia da esfera municipal no Fundeb avançou em detrimento da estadual.

(Continuação)

Receitas disponíveis	Valores (R\$ bilhões)	Participação no total (%)	Participação no PIB (%)
Devolutivas/compensatórias	97,2	5,4	1,7
Redistributivas	66,7	3,7	1,2
Condicionadas	118,5	6,6	2,1

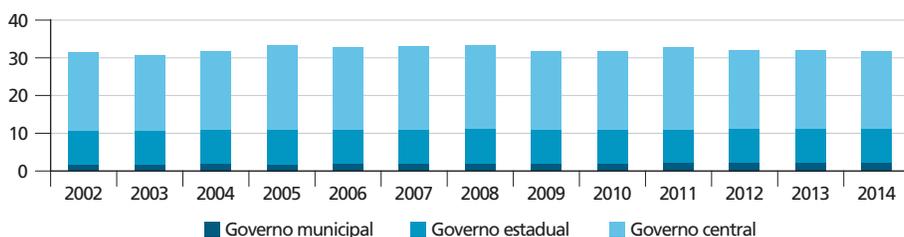
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

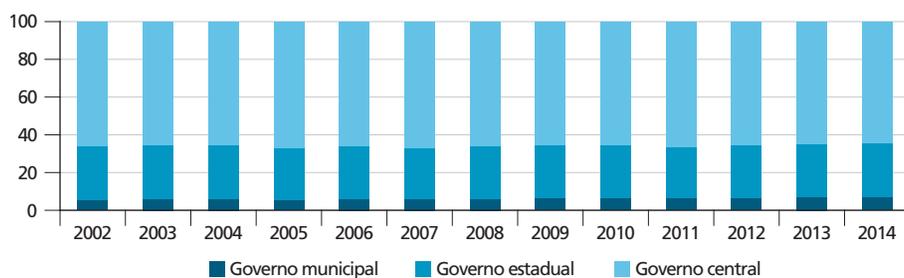
Arrecadação própria por esfera de governo (2002-2014)

(Em %)

2A – Em participação do PIB



2B – Em participação no total



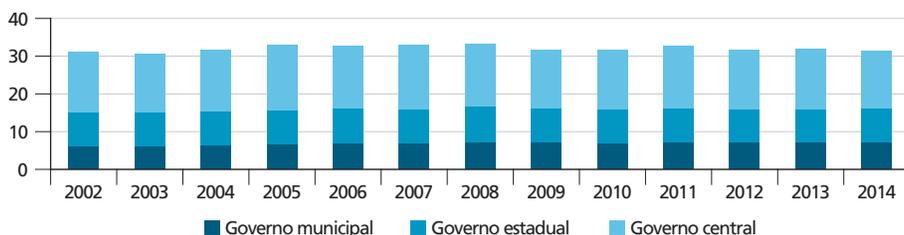
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Receitas disponíveis por esfera de governo (2002-2014)

(Em %)

3A – Em participação do PIB



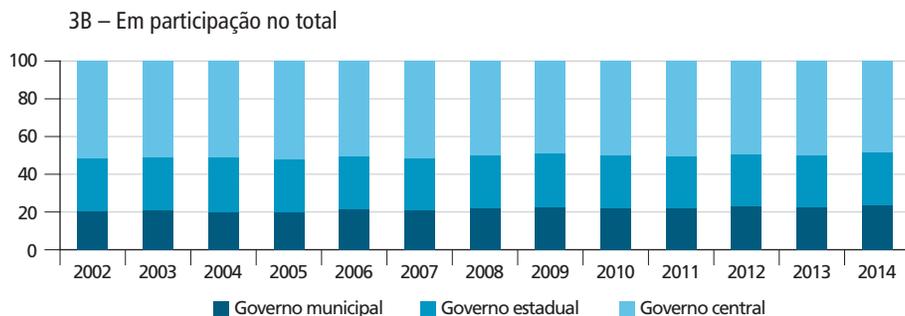
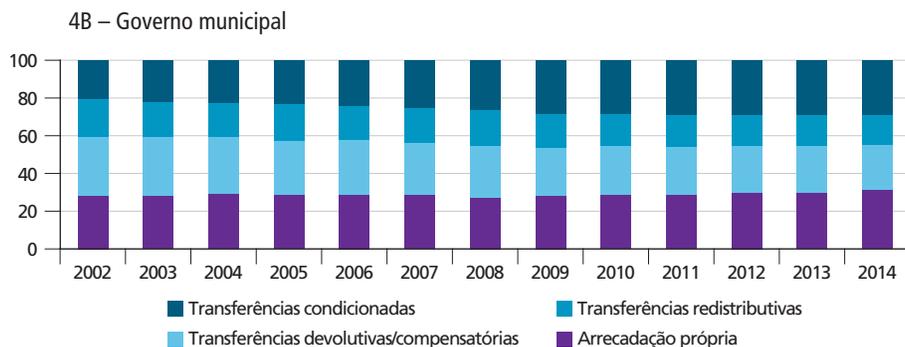
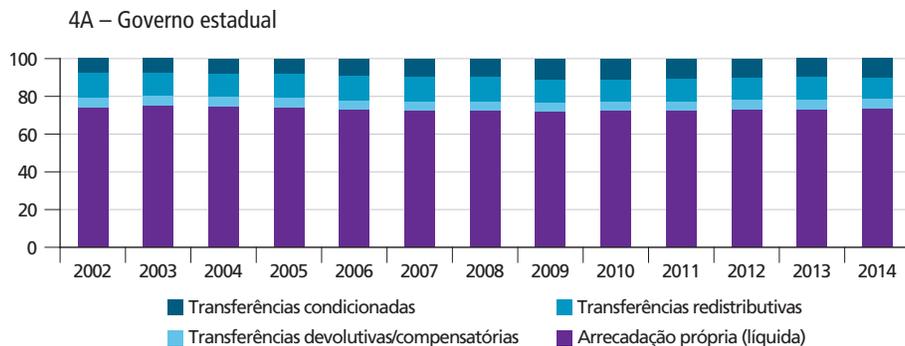


GRÁFICO 4
Receitas disponíveis nos governos regionais (2002-2014)
 (Participação do total, em %)



Elaboração do autor.

Sem dúvida, esse processo de descentralização com canalização de uma crescente parcela das receitas disponíveis para a esfera municipal é bastante significativo e uma das mais importantes transformações em curso no federalismo fiscal brasileiro. No entanto, isso não necessariamente significa que houve fortalecimento da

capacidade fiscal dos governos municipais ou sequer que, na maioria dos municípios, houve ampliação da disponibilidade de recursos para o financiamento das políticas públicas em geral. Existe uma série de mediações que devem ser consideradas, conforme listaremos nas próximas subseções.

3.1 Ampliação simultânea das responsabilidades de gastos por parte dos municípios

O processo de ampliação das receitas disponíveis, impulsionado pelas transferências condicionadas à prestação dos serviços sociais básicos, ocorre em simultâneo à ampliação das responsabilidades de gastos. Inúmeras autoridades fiscais defendem que os repasses de determinados programas federais são insuficientes para cobrir os custos implícitos na provisão dos serviços e a assunção de novas responsabilidades acaba exigindo o remanejamento de outras receitas. As necessidades de recursos, nesses casos, podem crescer mais do que os montantes repassados, e isso fragiliza a situação fiscal dos municípios.

3.2 Redução da autonomia e enrijecimento orçamentário nos governos locais

As transferências condicionadas assumiram parcelas expressivas dos orçamentos municipais nos últimos anos, tendo saltado, na média dos municípios, de algo próximo a um quinto para quase 30% das receitas disponíveis em pouco mais de uma década (gráfico 4). Isso significa que uma crescente parcela das receitas passou a ter destinação específica e, por conseguinte, reduziu o grau de autonomia das autoridades locais sobre o orçamento. Além disso, os serviços sociais básicos são intensivos em mão de obra e, pela ótica da despesa, acabam exigindo crescentes gastos de pessoal, de natureza obrigatória e que enrijece o orçamento no curto prazo. Quando mal calibrados, esses e outros instrumentos de vinculações (além dos pisos de gastos) podem prejudicar a alocação discricionária do gestor público e impor maiores restrições de recursos para o atendimento das demais políticas públicas.

3.3 Disparidades regionais e ineficiências no sistema de transferências contribuem para a permanência de uma grande maioria de municípios com baixa capacidade fiscal

O Brasil é um país caracterizado por enormes disparidades econômicas, sociais e regionais que influenciam as capacidades de arrecadação das unidades de governo. Uma das principais funções do sistema de partilha é promover a equalização fiscal, quando busca corrigir os hiatos que se originam do descompasso entre capacidades de arrecadação e necessidades de recursos. A atuação das transferências no país é bastante expressiva no sentido de canalizar vultosos recursos para os governos municipais, com a finalidade de minimizar os hiatos fiscais verticais (entre as esferas de governo). Mas isso não implica que os hiatos fiscais horizontais (entre os municípios ou

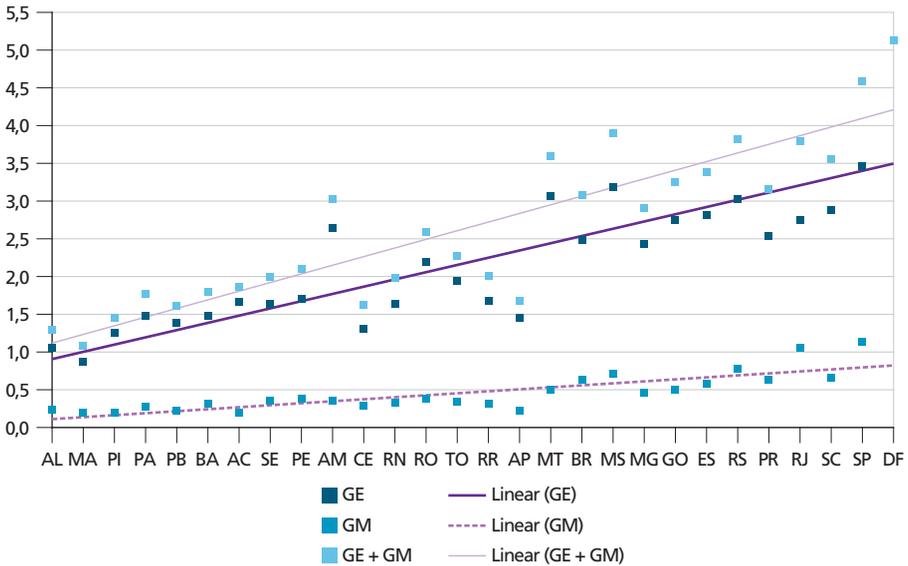
entre os estados) estejam sendo apropriadamente equacionados. Ao contrário: as inúmeras distorções nos critérios de repartição das transferências criam desequilíbrios horizontais, quando destinam montantes de recursos anormalmente elevados para determinadas localidades, e restringem o potencial equalizador, quando promovem uma distribuição bastante aleatória dos recursos.¹⁴ O limitado impacto redistributivo das transferências, combinado com a alta desigualdade da arrecadação própria que está claramente correlacionada com o grau de desenvolvimento econômico das distintas regiões da Federação, resultam em uma distribuição muito desigual das receitas disponíveis, como se pode depreender a partir da análise dos gráficos 5 e 6 e da figura 1.

Para exemplificar, as duas Unidades da Federação (UFs) de menor indicador de desenvolvimento humano do país, Alagoas e Maranhão, dispõem, para financiamento das políticas públicas, de cerca de R\$ 3 mil por cidadão, que é menos de um terço dos R\$ 9,7 mil disponíveis na mais desenvolvida, o Distrito Federal. As disparidades são ainda maiores quando comparamos as receitas disponíveis nos governos municipais: Paulínia (São Paulo), São Francisco do Conde (Bahia) e Presidente Kennedy (Espírito Santo) dispõem de receitas por cidadão superiores a R\$ 9,6 mil, enquanto na maioria dos municípios (70%) elas não chegam a R\$ 2,4 mil e, em alguns dos mais carentes, como Melgaço (Pará), Fernando Falcão (Maranhão), Atalaia do Norte (Amazonas) e Marajá do Sena (Maranhão), estão na faixa de R\$ 1,3 mil a R\$ 1,9 mil. Ou seja, governos com elevado volume de receitas coexistem com um grande número de unidades com baixa capacidade fiscal.

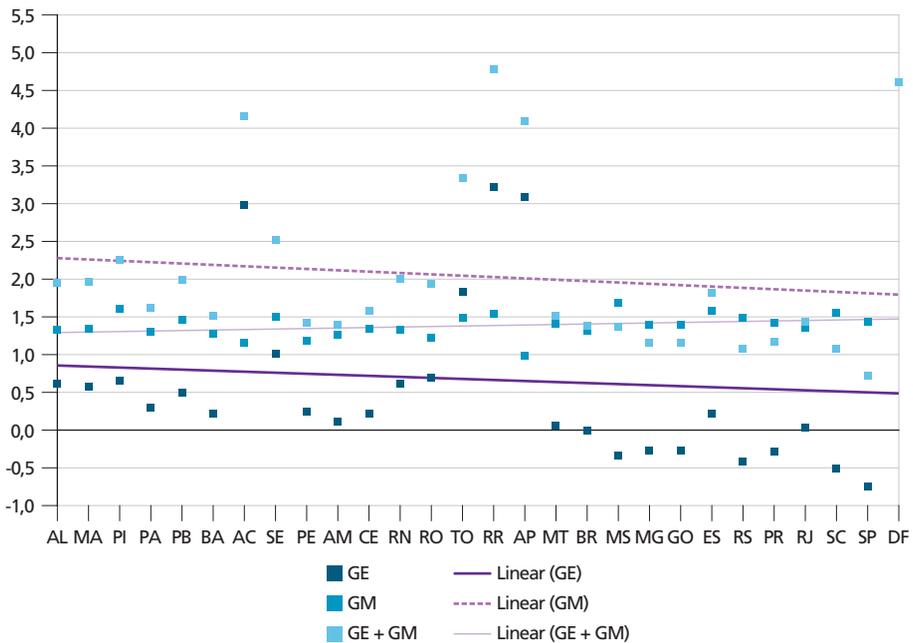
14. Por exemplo, o critério populacional, que é o principal utilizado na repartição das transferências redistributivas, envia a distribuição em benefício de localidades pouco populosas, que não necessariamente são aquelas com os maiores hiatos fiscais. Situação semelhante ocorre com grande parcela das transferências devolutivas, cujo critério de rateio prioriza o local em que os bens são produzidos, beneficiando localidades que sediam empreendimentos econômicos de elevado valor adicionado em pequenos espaços geográficos, em detrimento do local do consumo em que normalmente residem os consumidores que pagaram o imposto e concentram-se as demandas por serviços públicos, ou mesmo as compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural, excessivamente concentradas nos municípios produtores ou confrontantes sem realizar uma avaliação apropriada dos impactos econômicos, sociais e ambientais da atividade.

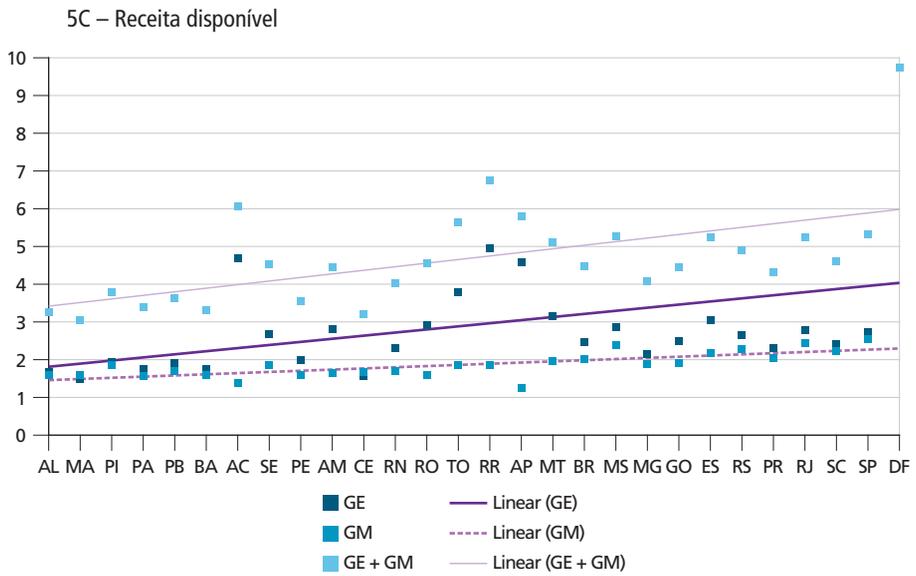
GRÁFICO 5
Receita *per capita* por UF no governo estadual (GE) e no governo municipal (GM), ordenada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (2014)
 (Em R\$ milhares)

5A – Arrecadação própria



5B – Transferências





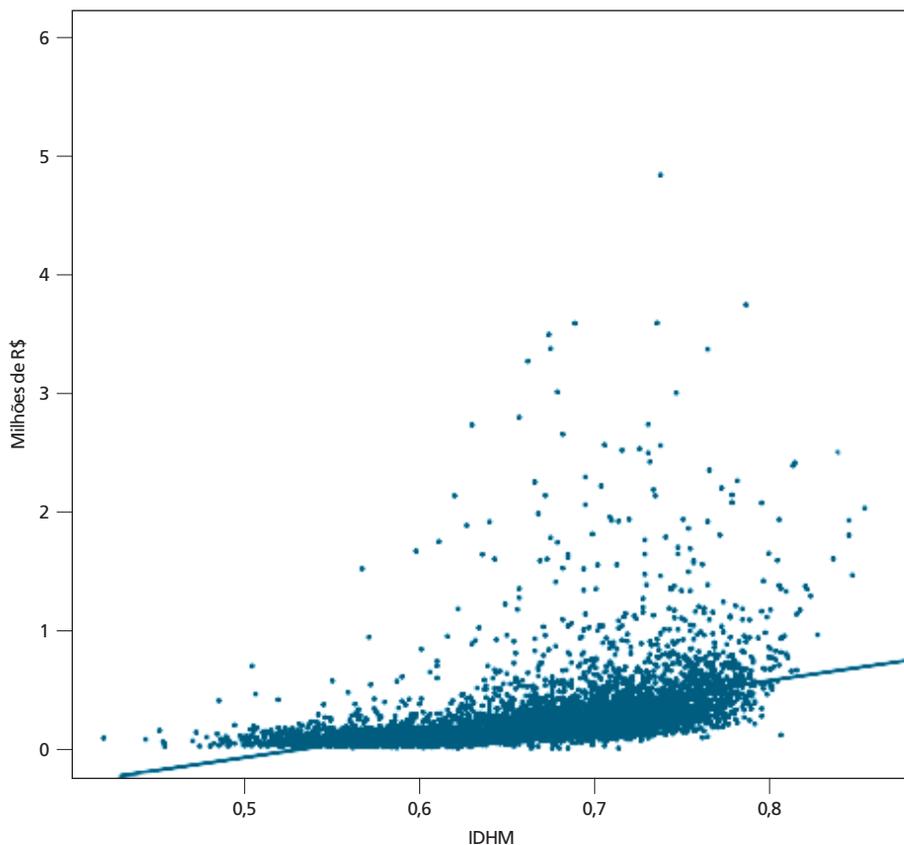
Elaboração do autor.

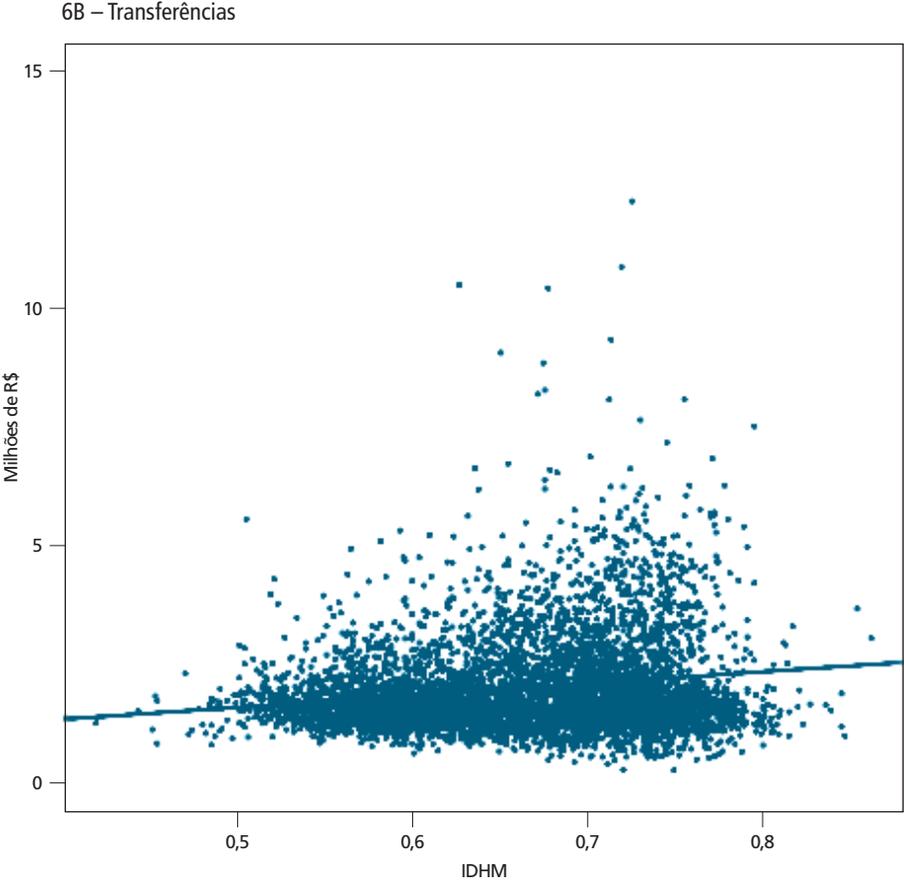
GRÁFICO 6

Receitas *per capita* dos governos municipais de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2014)

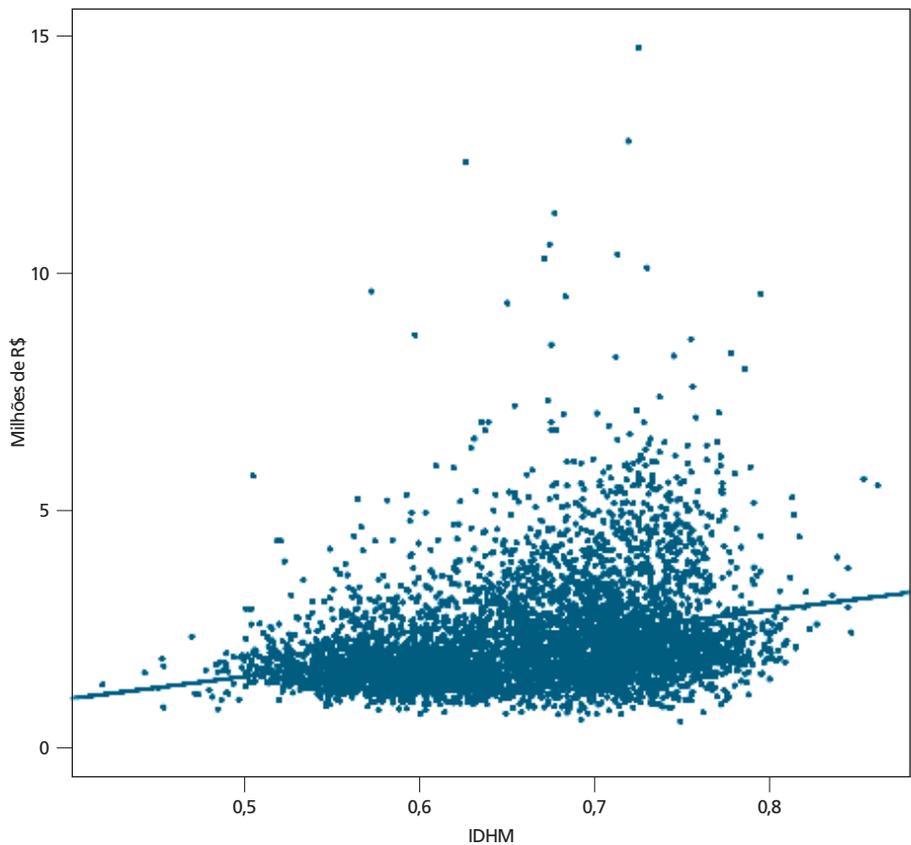
(Em R\$ milhares)

6A – Arrecadação própria





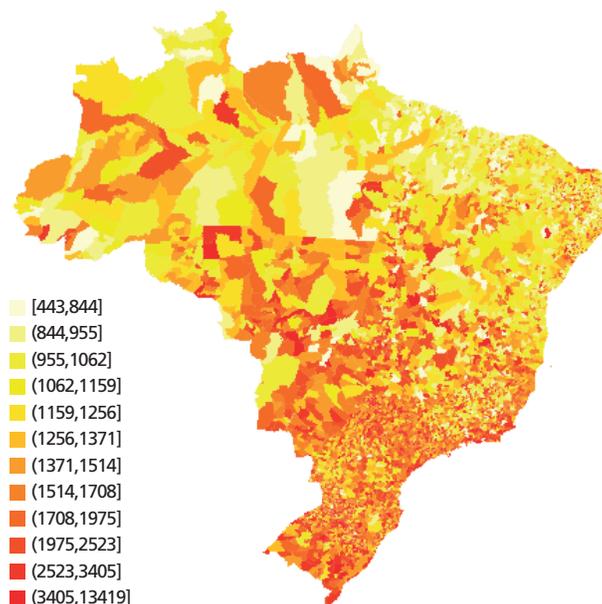
6C – Receita disponível



Elaboração do autor.

FIGURA 1

Receita disponível *per capita* dos governos municipais (2010)
(Em R\$)



Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.4 Excessiva dependência em relação às transferências fragiliza a situação fiscal dos municípios

Os governos municipais estão inseridos no arranjo do federalismo fiscal brasileiro como receptores por excelência de transferências legais e constitucionais, que representam 70% das suas receitas disponíveis. O grau de dependência varia de acordo com a hierarquia dos centros urbanos (gráfico 7): em média, as transferências são cerca de metade das receitas disponíveis nas metrópoles (52% ou R\$ 1.159 *per capita* transferidos) e, na medida em que caminhamos na direção dos menores centros, cresce para 65% nas capitais regionais e 73% nos centros sub-regionais, até alcançar valores expressivos de 80% nos centros de zona, e 87% nos centros locais (R\$ 1.750 *per capita*), que é a categoria que contempla a maioria (ou quatro quintos) dos municípios brasileiros.

Não causa surpresa a existência de um padrão diferenciado de financiamento porque os tributos de competência municipal são de caráter eminentemente urbano, que restringe a capacidade de arrecadação nos centros de menor densidade. O grande problema é que as falhas no desenho do sistema de transferências induzem

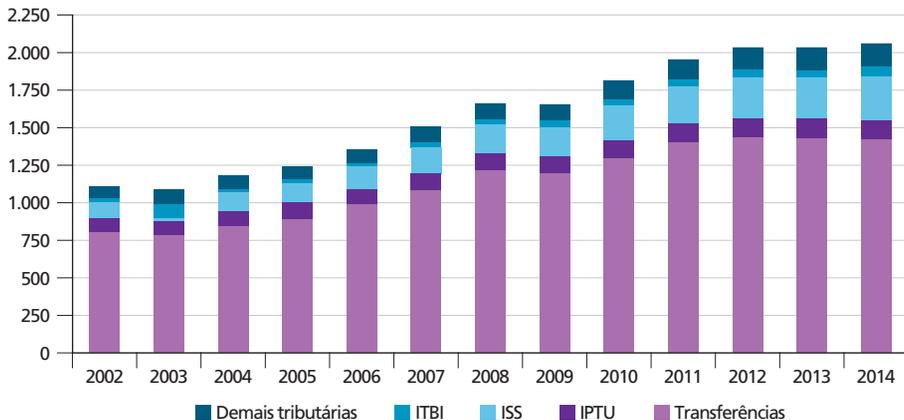
dependência excessiva em relação às transferências e dão origem a dilemas do financiamento federativo. Primeiramente, as ineficiências nos critérios de rateio geram concentração excessiva dos recursos em determinados municípios. Sob essas circunstâncias, os montantes globais transferidos precisam crescer demasiadamente para, de fato, reverterem problemas estruturais e reduzirem o número de municípios subfinanciados. Em segundo lugar, a ausência de instrumentos que condicionem os repasses ao desempenho fiscal dos municípios faz com que as transferências desincentivem o esforço de arrecadação própria, convertendo-se em um mecanismo de financiamento cômodo para as autoridades fiscais, que socializam os custos da provisão de bens públicos locais para o conjunto da Federação. A outra face do sistema de transferências, tal qual está desenhado no Brasil, é que, ao funcionar como uma espécie de substituto da arrecadação própria, fragiliza a situação fiscal dos municípios porque torna seus orçamentos muito reflexos e expostos aos desenvolvimentos da arrecadação nos níveis superiores de governo.

GRÁFICO 7

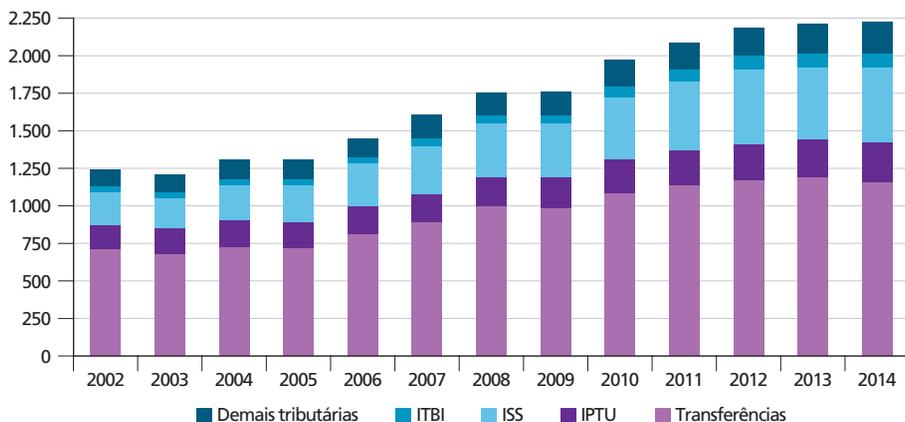
Receita média *per capita* conforme a tipologia de hierarquia dos centros urbanos (2002-2014)

(Em R\$)

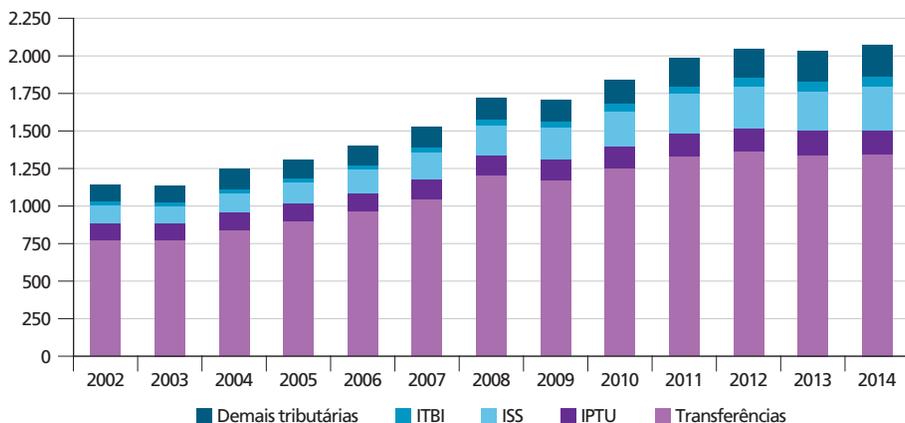
7A – Brasil



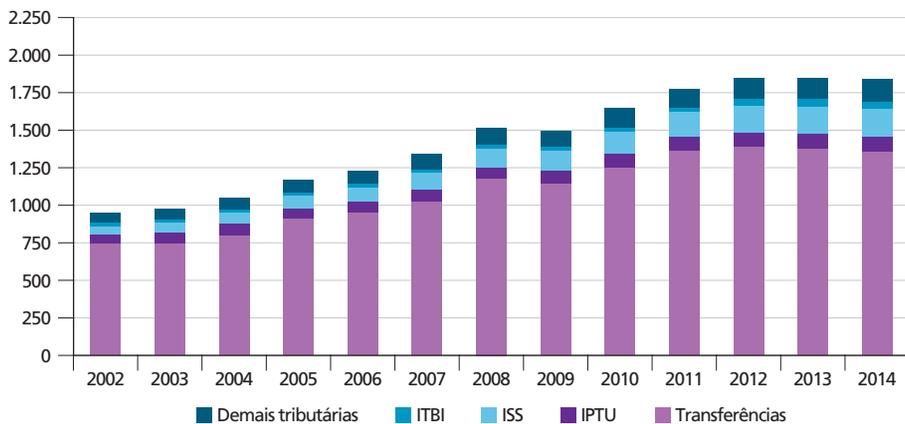
7B – Metrópole

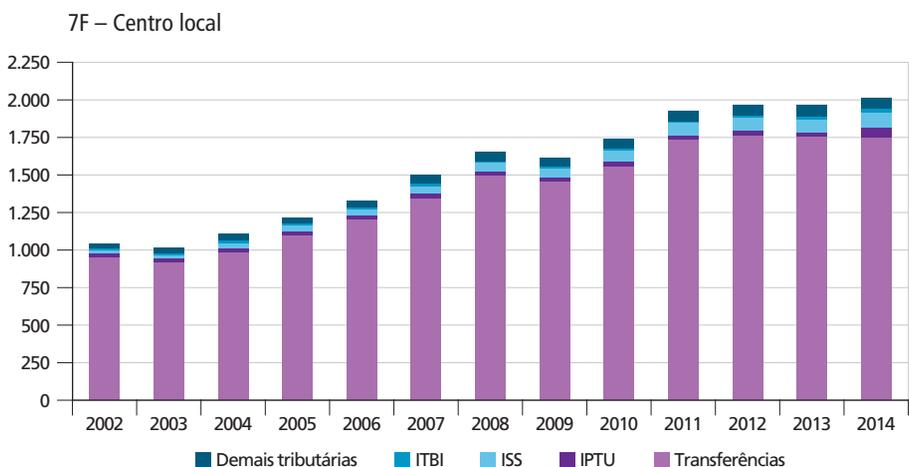
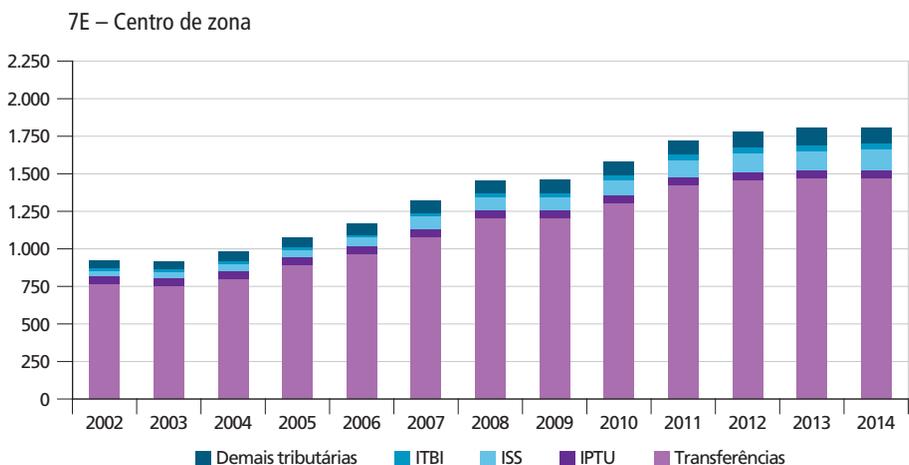


7C – Capital regional



7D – Centro sub-regional





Elaboração do autor.

Obs.: 1. Metrôpoles e capitais regionais incluem os municípios das respectivas áreas de abrangência.

2. Valores em R\$ de 2014 convertidos pela média aritmética do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

3.5 Restrições ao financiamento das políticas públicas tornaram-se mais agudas na atual fase de desaceleração econômica

Durante os anos 2003-2011, os governos municipais atravessaram um período de bonança, quando, na média do país, as receitas disponíveis cresciam 7,6% ao ano (a.a.) em termos reais e praticamente dobraram, ao sair de R\$ 1.085 para R\$ 1.956 *per capita*. Desde então, a conjuntura modificou-se radicalmente: a economia brasileira adentrou uma fase de desaceleração econômica que culminou na crise de 2015-2016, e a taxa de crescimento das receitas disponíveis municipais desacelerou-se para 1,7% a.a. entre 2011 e 2014 e deve cair ainda mais no biênio 2015-2016. Os governos municipais depararam-se com uma forte desaceleração

das transferências legais e constitucionais, que ficaram praticamente estagnadas no período 2011-2014 (gráfico 7), após terem crescido a taxas aceleradas no período anterior (7,6% a.a. em 2003-2011), no momento em que o cenário econômico adverso dificultava a arrecadação própria, cujas taxas de crescimento também caíram (dos 7,7% de 2003-2011 para 4,6% em 2011-2014).

Se o período de bonança das receitas (2003-2011) amenizou as restrições aos financiamentos das políticas públicas, o contrário aconteceu na desaceleração pós-2011, quando retornaram com rapidez e intensidade. A elevada sensibilidade cíclica das receitas contrasta com uma estrutura rígida de gastos, caracterizada pelo elevado peso de despesas obrigatórias sobre as quais as autoridades fiscais possuem pouca margem de manobra para ajuste no curto prazo. O resultado é que se transmite um viés pró-cíclico para a política fiscal: nas fases de *boom* econômico abre-se espaço fiscal para políticas públicas de caráter mais discricionário (por exemplo, a política urbana), e nas desacelerações, seus obstáculos financeiros aumentam desproporcionalmente, viés que é mais grave nos governos locais, pois contam com uma gama menos ampla de fontes de recursos à sua disposição e enfrentam limites mais rígidos à tomada de crédito. Sob tais condições, a resposta aos choques de receitas tende a tomar a forma de um ajuste fiscal forçado que, muitas vezes, materializa-se na postergação de pagamentos e na descontinuidade ou mesmo no abandono de diversos projetos e políticas públicas,¹⁵ realidade que boa parte dos municípios brasileiros está atualmente atravessando.

Em resumo, procurou-se mostrar que o processo de gradual desconcentração das receitas disponíveis em favor da esfera municipal, impulsionado por transferências condicionadas, está longe de implicar superação dos obstáculos ao financiamento das políticas públicas porque, paralelamente, uma série de fatores contribuiu para a permanência de uma grande maioria de municípios com baixa capacidade fiscal. As restrições ao financiamento das políticas públicas de caráter mais discricionário foram apenas flexibilizadas no período de bonança das receitas (2003-2011) e, a partir de 2011, retornaram com intensidade sob a combinação perversa de baixo dinamismo econômico com um regime fiscal pró-cíclico.

Minimizar esses problemas passa, entre outras medidas, por diversificar as fontes de financiamento municipais na direção de componentes menos voláteis. Nos últimos anos, a prática do governo central nos momentos de crise foi conceder auxílios financeiros aos municípios (R\$ 2,4 bilhões em 2009-2010 e R\$ 3,0 bilhões

15. Sob o marco institucional instituído no país a partir do final da década de 1990, estão em vigor limites rígidos à tomada de crédito pelos municípios e prevalece a denominada administração de "boca do caixa". Isto é, as despesas primárias ajustam-se ao volume de receitas primárias de maneira a manter os resultados primários dos governos municipais oscilando ao redor de 0,1% do PIB nacional pelo menos desde o início dos anos 2000 (com única exceção de 2015, quando ficou próximo de zero). Ressalve-se, entretanto, que esse é o padrão mais geral e alguns municípios de grande porte (como São Paulo e Rio de Janeiro) dispõem de fontes mais diversificadas de receitas e inclusive se beneficiaram da flexibilização temporária das restrições ao endividamento dos governos regionais no período 2008-2014, que os permitiu retomar a contratação de crédito externo e bancário.

em 2013-2014), sem exigir contrapartidas, e que foram distribuídos pelo mesmo critério de rateio das transferências redistributivas. Foram meros auxílios esporádicos para sanar uma situação emergencial. Nesse contexto, seria recomendável que os próximos auxílios contemplassem instrumentos que induzam aprimoramentos no arcabouço fiscal.

Um primeiro é a institucionalização de um mecanismo contracíclico de transferências intergovernamentais. Este poderia ser operacionalizado por um fundo que receberia uma parcela das transferências nas fases de aceleração econômica, como uma espécie de poupança dos municípios nos períodos de bonança, e retiradas nas desacelerações. Nada impede que o fundo seja criado inicialmente com recursos do governo federal, mas prevendo aportes dos próprios municípios, quando a economia se recuperar. Também seria desejável que se aproveitasse o momento para adotar critérios de rateio que reflitam melhor os hiatos fiscais dos municípios, ou mesmo estabelecer condicionantes relacionados ao comportamento fiscal de cada um deles. Ainda assim, não é recomendável que a busca pelo fortalecimento fiscal dos municípios passe apenas por ampliar as transferências sob o risco de desincentivar ainda mais a arrecadação própria. É crucial que seja acompanhada de uma estratégia mais decisiva de fortalecimento do autofinanciamento dos municípios.

4 FORTALECENDO O AUTOFINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS: O POTENCIAL POUCO EXPLORADO DO IPTU

Um caminho natural para fortalecer o autofinanciamento dos municípios é ampliar o esforço fiscal na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além de constituir uma fonte de receitas menos volátil, a tributação recorrente sobre a propriedade imobiliária é considerada uma das mais justas do ponto de vista social, menos maléficas em termos de impactos sobre o crescimento econômico e que pode dotar as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana para fins de ordenamento territorial, razões pelas quais é considerada por inúmeros especialistas como o tributo ideal para fins de financiamento dos governos locais.

Apesar disso, o IPTU vem perdendo importância no orçamento dos municípios no decorrer dos últimos anos, tanto nos maiores quanto nos menores polos urbanos (gráfico 7). Entre 2003 e 2014, o imposto caiu de quase um terço do total da arrecadação própria municipal para pouco mais de um quinto, espaço orçamentário que foi ocupado pelos avanços do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) que ocorreram em dois momentos distintos. Os dois tributos mostraram forte dinamismo durante o período de bonança das receitas municipais (2003-2011), quando cresceram a taxas reais de dois dígitos (10,7% e 11,6% a.a., respectivamente), e, com o advento da desaceleração econômica (2011-2014), suas taxas de crescimento caíram abruptamente para praticamente metade (4,7% e 5,3% a.a.). Tais números indicam que o

esforço fiscal dos municípios foi canalizado prioritariamente para impostos menos visíveis (ISS) ou mais fáceis de arrecadar (ITBI) e mais suscetíveis às oscilações no ritmo de atividade econômica.¹⁶ Esse parece ter sido o caminho preferencial adotado pelas administrações locais, mas a desaceleração recente na arrecadação dá sinais de arrefecimento do seu dinamismo.

Entretanto, a trajetória do IPTU, que cresceu a taxas mais baixas e estáveis, modificando-se pouco antes ou depois de 2011 (3,8% a.a. entre 2003 e 2011 e 4,0% a.a. em 2011 e 2014), sugere baixa volatilidade cíclica e a existência de um potencial de arrecadação que ficou relegado ao segundo plano. A constatação de que o IPTU é insuficientemente explorado como fonte de receita está amparada por uma ampla literatura no Brasil, que remonta a estudos realizados pelo menos desde a década de 1980.

Afinal, qual seria o potencial de arrecadação caso as administrações municipais ampliassem o esforço fiscal do IPTU? Existem alguns exercícios que indicam o tamanho deste potencial, ainda que não seja possível obter estimativas precisas devido à carência de informações sobre as bases de incidência e as políticas tributárias municipais. O primeiro exercício é tomar como referência a arrecadação nos países de melhor *performance* entre aqueles com níveis de renda semelhantes ao brasileiro,¹⁷ sugerindo-se uma arrecadação adicional em torno de 0,4% ou 0,5% do PIB, caso se desejasse aproximar o Brasil, cuja arrecadação vem oscilando na faixa entre 0,4% e 0,5% do PIB por mais de uma década, da média de 0,9% do PIB nos países de melhor *performance* (por exemplo, Rússia e Ucrânia).

A grande limitação desse exercício é que desconsidera uma série de condicionantes do potencial de arrecadação dos municípios não captados pelo nível do PIB nacional e que são essenciais em países com grandes disparidades regionais como o Brasil. Talvez o principal deles seja a densidade dos centros urbanos, não somente porque a base tributável (imóveis formalizados e valorizados) tende a se concentrar nos grandes centros, como também por se tratar de um tributo de administração complexa que demanda recursos (financeiros, técnicos e humanos) nem sempre disponíveis nos menores centros, constatação que fica evidente quando comparamos as médias de arrecadação do IPTU no gráfico 7: o montante *per capita* cresce de acordo com a hierarquia dos centros urbanos e chega a ser quase cinco vezes superior nas metrópoles (R\$ 251) do que nos centros locais (R\$ 51).

16. Diferentemente do IPTU, cuja base de cálculo é o valor venal dos imóveis estimado pela prefeitura, o ITBI incide sobre o valor de mercado declarado de imóveis negociados. Tanto a quantidade de imóveis negociados quanto os seus preços tendem a ser sensíveis ao ciclo econômico, assim como os valores dos serviços prestados, que é a base de incidência do ISS, que guarda forte correlação com o ritmo de crescimento econômico.

17. Isso é, a média dos seis países de melhor *performance* (20%) entre os trinta classificados como países de renda média e com informações disponíveis no banco de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O grau de densidade urbana tampouco esgota o rol de condicionantes que afetam a capacidade de arrecadação dos municípios. A análise mais completa deve levar em consideração fatores como o nível de renda da localidade, variáveis regionais, densidade demográfica e volume recebido de transferências, entre outros. Uma maneira de lidar com esse problema é estimar um indicador do esforço fiscal do IPTU utilizando a técnica de fronteira estocástica, que permite incluir variáveis de controle para os condicionantes da capacidade de arrecadação. De posses destas estimativas, pode-se simular quanto a arrecadação aumentaria caso o esforço fiscal da maioria dos municípios brasileiros se aproximasse daqueles de melhor *performance*. Realizamos esse exercício e, curiosamente, o resultado agregado é muito semelhante ao exercício com comparações internacionais.¹⁸

Os resultados com indicadores de esforço fiscal dos municípios estimam uma arrecadação adicional da ordem de 0,4% do PIB distribuídos desigualmente entre os diferentes centros urbanos. Em números de 2014, tal esforço equivaleria a aumentar a arrecadação *per capita* do IPTU de R\$ 144 para R\$ 238 da seguinte maneira: de R\$ 51 para R\$ 90 na média dos centros locais; de R\$ 68 para R\$ 116 nos centros de zona; de R\$ 99 para R\$ 134 nos centros sub-regionais; de R\$ 160 para R\$ 314 nas regiões metropolitanas (ou áreas de abrangência) das capitais regionais e metrópoles; e, por fim, de R\$ 254 para R\$ 392 nas metrópoles e capitais regionais. É claro que esses resultados sempre devem ser tomados com ressalva devido às imprecisões dos dados. Porém, fornecem evidências adicionais que reforçam a hipótese de que há baixo grau de aproveitamento do IPTU mesmo em municípios de menor porte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das seções anteriores procuramos apresentar uma visão geral sobre dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros e propostas voltadas para o fortalecimento da capacidade fiscal municipal. A principal proposta defendida é a ampliação do autofinanciamento dos municípios via taxação da propriedade imobiliária, que perdeu importância nos últimos anos e que é pouco aproveitada no Brasil, mesmo em municípios de pequeno porte. Nossos exercícios sugerem que não seria irrealista traçar uma meta de arrecadação adicional da ordem de 0,4% do PIB, a qual se distribuiria desigualmente de acordo com a densidade urbana e outras especificidades das localidades. O mais importante aqui é trilhar um caminho de fortalecimento fiscal dos municípios que não passe por ampliar ainda mais algumas distorções do sistema fiscal brasileiro, seja no sistema tributário, que tributa excessivamente a produção e o lucro das empresas, seja no âmbito do sistema de transferências, que está pleno de deficiências nos critérios de rateio e que induz excessiva dependência das prefeituras.

18. Foram estimadas cinco funções fiscais para cada um dos grupos homogêneos de municípios de acordo com a tipologia da hierarquia urbana. O exercício consistiu em igualar, dentro de cada grupo homogêneo de município, a estimativa de esforço fiscal dos 80% municípios de menor desempenho à média dos 20% de melhor *performance*.

Nesse contexto, procuramos destacar uma série de características que tornam a tributação sobre a propriedade imobiliária uma alternativa mais atrativa. Entre as quais:

- constitui uma fonte mais estável de financiamento devido à sua baixa sensibilidade em relação aos ciclos econômicos;
- é uma das mais justas do ponto de vista social, por ser bastante progressiva (isto é, incide proporcionalmente mais sobre a renda dos mais ricos);
- distorce menos as decisões de produção e investimento e está associada a impactos menos perniciosos sobre o crescimento econômico;
- dota as administrações locais de um instrumento adicional de política urbana para fins de ordenamento territorial;
- na medida em que os serviços públicos e a infraestrutura urbana ofertados pelo governo local provocam incrementos nos valores dos imóveis, acaba fortalecendo o argumento de que é razoável que o governo recupere uma parcela dessa valorização para financiar tais atividades;
- está associado a um comportamento mais participativo e de cobrança por parte da população, por se tratar de um tributo direto de alta visibilidade e arrecadado pela esfera local, que pode induzir aprimoramentos na transparência e na qualidade do arcabouço fiscal como um todo.

São por essas e por outras características que inúmeros especialistas consideram o imposto recorrente sobre a propriedade como o ideal para fins de financiamento dos governos locais. Se é verdade que há espaço para explorar melhor este imposto, a questão crucial que se coloca é sobre como o fazer.

Em primeiro lugar, existem desafios administrativos não triviais, pois se trata de um imposto complexo de ser administrado. A ampliação da arrecadação demanda, muitas vezes, um esforço de modernização das estruturas tributárias locais e seus requisitos (financeiros, técnicos e humanos) podem ser proibitivos, sobretudo para as menores localidades, quando exigem procedimentos mais sofisticados, como a criação de um cadastro informatizado de imóveis ou a definição de metodologias de avaliação do valor do imóvel. Contudo, nem sempre esse é o caso. Existem várias iniciativas mais simples e menos onerosas que podem lograr avanços, por exemplo, quando se está apenas atualizando parâmetros (revisão da cobertura do cadastro de imóveis, correção das defasagens das plantas genéricas de valores etc.) ou promovendo pequenas mudanças na política tributária (revisão de isenções e outros benefícios fiscais, reforço na cobrança da dívida ativa pelo não pagamento do imposto, instituição de progressividade das alíquotas etc.).

A dificuldade de se implementar tais iniciativas remete mais a uma segunda natureza de desafios na esfera da economia política. Se a alta visibilidade é uma das principais virtudes do imposto sobre a propriedade imobiliária, essa transparência

também é sua maior fraqueza, por torná-lo politicamente muito impopular. Soma-se a isso a notória resistência política, legislativa e jurídica à tributação da renda e da propriedade no Brasil. Mesmo iniciativas simples de correção parcial das defasagens nos valores dos imóveis acabam esbarrando com intensa oposição popular.

Explorar melhor a tributação sobre a propriedade imobiliária exige uma estratégia para lidar simultaneamente com desafios administrativos e de economia política. Por um lado, requer um conjunto de ações com o intuito de profissionalizar as administrações tributárias locais e, mais especificamente, dotá-las de instrumentos técnicos e legais que as permitam proceder adequadamente as atividades de fiscalização e de apuração da base de cálculo com maior amplitude e precisão. Além disso, é importante pensar em legislações que livrem de influências políticas tanto as iniciativas do Poder Executivo quanto os processos que tramitam pelos Legislativos municipais. A questão central a se perseguir é a despolitização do processo de estimação da base de cálculo do imposto, buscando-se minimizar os atuais problemas, como as excessivas defasagens, a baixa cobertura cadastral e o excesso de isenções. Idealmente, também se poderia explorar mais instrumentos, como a progressividade das alíquotas para fins de justiça tributária e/ou função extrafiscal de ordenamento territorial, mas esse é um passo adicional.

Nesse contexto, as seguintes ações são consideradas importantes para proverem condições que permitam explorar melhor o imposto sobre a propriedade imobiliária:

- fortalecimento dos programas de assistência técnica e financeira voltados para a profissionalização e a modernização das gestões tributárias locais, assegurando-se condições técnicas para uma correta apuração das bases de cálculo do imposto;
- promoção de iniciativas de compartilhamento entre os fiscos das melhores práticas e fontes de informações;
- regulamentação de uma legislação nacional que exija atualizações periódicas das plantas genéricas de valores e dos cadastros de imóveis;
- introdução de novos condicionantes para a concessão de transferências voluntárias por parte do governo federal que exijam contrapartida no comportamento fiscal dos municípios e, mais precisamente, que se explore melhor o imposto sobre a propriedade imobiliária;
- favorecimento a experiências, como as plataformas de transparência fiscal e os orçamentos participativos que, ao mesmo tempo, melhoram a comunicação sobre o destino dos recursos e estimulam a participação popular, algo que pode reduzir resistências e induzir aprimoramentos no arcabouço fiscal como um todo.