



Criação de Municípios: mais impostos e menos serviços à população

NOTA TÉCNICA

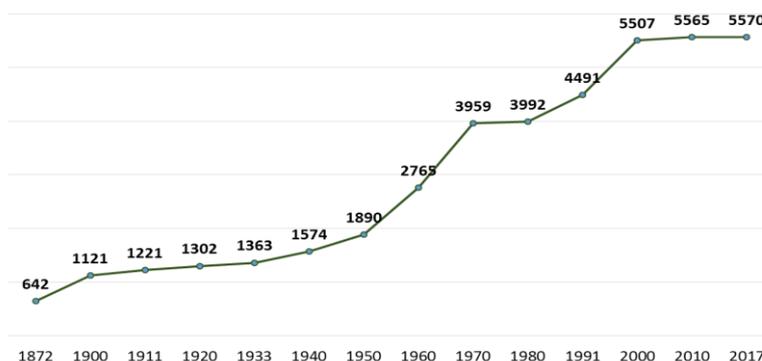
www.firjan.com.br/publicacoes

O Brasil tem uma carga de impostos equivalente a 32,4% do PIB, percentual muito superior a qualquer país emergente e equivalente ao de países desenvolvidos. Ainda assim, convive com um déficit total de 7,5% do PIB. Isso significa dizer que o governo brasileiro consome quase 40% de tudo o que a sociedade brasileira produz. Não há mais espaço para um crescimento sem limites dos governos, à custa de cada vez mais carga tributária. Não obstante, há urgência de gastos, principalmente na área social, e de investimentos tanto para repor a infraestrutura, desgastada pela falta de conservação, quanto para evitar que a precariedade da provisão de serviços públicos essenciais venha a ser um obstáculo ao crescimento da economia brasileira.

Neste contexto, a Firjan vê com grande preocupação a discussão na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei Complementar 137/15, que regulamenta a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. A proposta, que teve origem e já foi aprovada no Senado, é a terceira tentativa neste sentido. Outros dois projetos já haviam sido vetados pela então presidente Dilma Rousseff (PLP 416/08 e o PLP 397/14). Sustentou os vetos a justificativa de que as regras favoreceriam a criação de mais municípios ao invés de incentivarem a fusão e incorporação, o que poderia trazer um ônus excessivo aos cofres públicos. Com a aprovação do PLP 137/15 o impacto não seria diferente, estimativas apontam a possibilidade de criação de centenas de novos municípios.

Atualmente, a estrutura federativa brasileira possui 5.570 municípios. Dados do IBGE mostram que os maiores aumentos no número de municípios ocorreram ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1990. O Brasil tinha um pouco mais de mil municípios no início do século passado, chegou à década de 1980 com quase 4 mil, até atingir o número atual - gráfico 1.

Gráfico 1 - Número de Municípios Brasileiros

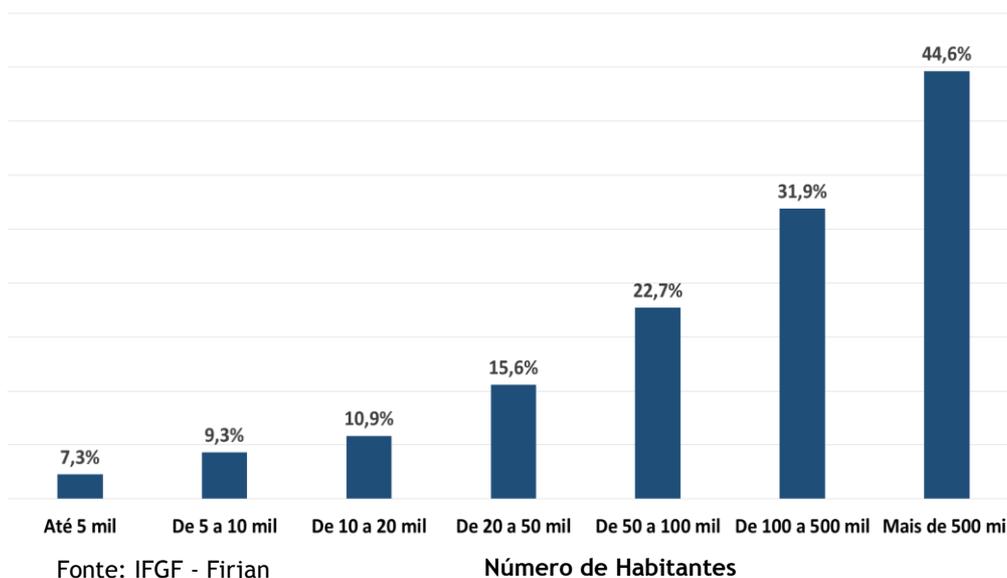


Fonte: IBGE

A Constituição de 1988 concedeu aos governos subnacionais competências tributárias exclusivas e autonomia para legislar, coletar e fixar alíquotas. A proposta era que a descentralização da arrecadação reforçasse o vínculo entre o cidadão-contribuinte e o poder público local, de forma a aumentar a qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos à população. Posteriormente, a LRF (2001) reiterou que instituição, previsão e arrecadação de tributos de competência municipal são requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal.

A despeito disso, três décadas após a Constituição, o quadro é de total desequilíbrio entre o volume de receitas e a geração de arrecadação própria na grande maioria das prefeituras brasileiras. Em 2016, 81,7% dos municípios brasileiros, ou seja, 3.714, não geraram nem 20% de suas receitas. Esta dependência é maior quanto menor é o tamanho do município, conforme ilustra o gráfico 2.

Gráfico 2: Receita Própria% RCL - Por porte de municípios (Média)



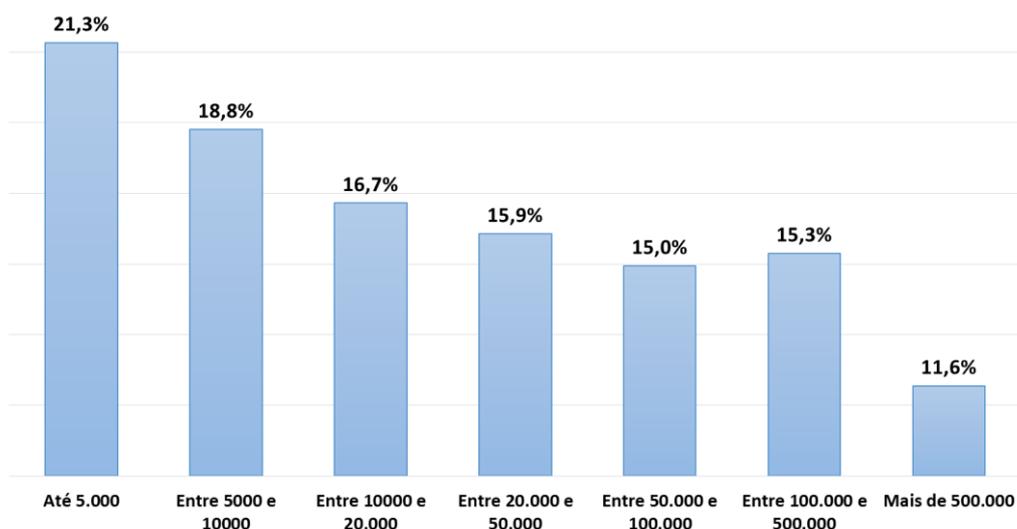
Hoje, 70% dos municípios (3.810) têm população inferior a 20 mil habitantes, com geração de arrecadação própria de apenas 9,7% em média - só em 38 destas prefeituras esse percentual é superior a 30%.

No debate sobre o número de municípios, tão importante quanto à capacidade de arrecadação é a destinação dos recursos. Sob a ótica das funções de governo, o foco é o comprometimento dos orçamentos com as funções Administrativa e Legislativa, basicamente a estrutura administrativa das secretarias de governo e das câmaras de vereadores.

É natural que a gestão do atendimento às necessidades do cidadão consuma parte dos recursos municipais, uma vez que os governos precisam planejar suas ações, administrar suas contas e seus recursos humanos, bem como normatizar e fiscalizar as ações privadas locais. Mas no final das contas, toda vez que se cria um município, esses gastos consomem recursos que poderiam ser destinados à prestação direta de serviços públicos à população.

O gráfico 3 mostra a evolução do custo com a manutenção da máquina pública (funções Administrativa e Legislativa), por porte de município. Em cidades pequenas, os ganhos de escala da administração municipal são limitados, resultando em custos maiores. No grupo de municípios com menos de 20 mil habitantes estas funções consomem mais de 17% do orçamento, percentual superior ao destinado às despesas com Transporte e Urbanismo, por exemplo (na média, 12%). Para os municípios de até 5 mil habitantes, o quadro é ainda mais preocupante: os recursos destinados para manutenção da máquina pública se aproximam ao que é empregado em Educação (21,3% contra 25,2%).

Gráfico 3 - Custo da Manutenção da máquina pública
% Despesa Total - Por porte de município



Fonte: IBGE

O Projeto de Lei Complementar 137/15 impõe critérios para a criação de municípios, e os dois principais são justamente a população e a capacidade de geração de receitas próprias. No critério populacional, o projeto estabelece os seguintes quantitativos mínimos regionais: 6 mil habitantes nas regiões Norte e Centro-Oeste; 12 mil habitantes na região Nordeste; 20 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste.

Sob esses critérios, 3.056 municípios hoje existentes não atenderiam aos pisos populacionais. Deste grupo, 1.872 sequer geram receita suficiente para cobrir as despesas de manutenção da máquina pública, ou seja, dependem de transferências do seu estado e do governo federal até mesmo para conseguir pagar o salário do prefeito e dos vereadores, juntamente com suas respectivas estruturas administrativas. No caso de um processo de fusão desses municípios, estimamos uma economia de R\$6,9 bilhões ao ano diante da redução das despesas com as funções Administrativa e Legislativa. Para se ter uma ideia, esse montante seria suficiente para dobrar todo o volume de recursos destinado por esses mesmos municípios às áreas de Transporte, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Cultura e Lazer, somados.

Como se não bastassem as questões econômico-financeiras, os municípios enfrentam um grande problema político-institucional, na medida em que milhares de prefeituras estão descumprindo as principais legislações sobre finanças

públicas, especialmente a LRF. Segundo as estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios e disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao ano de 2016, 2.091 municípios brasileiros descumpriram pelo menos uma das quatro determinações legais a seguir:

- 937 prefeituras não declararam suas contas até a data limite prevista em lei (Art. 48 e 51 da LRF);
- 715 prefeituras encerraram o mandato com mais restos a pagar do que recursos em caixa (Art. 42 da LRF);
- 575 ultrapassaram o limite de 60% da RCL para gastos com pessoal (Art. 20 da LRF);
- 10 ultrapassaram o limite de 13% da RLR para juros e amortizações (MP 2.185-35 de 2001)

Os dados apresentados nessa nota técnica reforçam o quão inoportuno é o aumento do número de municípios no Brasil. Na verdade, o debate atual deveria ser direcionado à incorporação e fusão de municípios, e não à criação de novos. O alto custo para manter essas prefeituras penaliza o principal objetivo de existência de municípios: oferecer mais bem-estar para a população. Neste sentido, a Firjan defende a não aprovação do projeto em discussão.

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan) - Av. Graça Aranha, 01 - CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. Presidente: Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; Vice-Presidente Executivo: Ricardo Maia; Coordenador da Divisão de Estudos Econômicos do Rio de Janeiro: Jonathas Goulart. Equipe Técnica: Nayara Freire.
Informações: economia@firjan.com.br