

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Caio Vinicius Nunes Veloso, Bruno Peregrina Puga.

Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Avenida Shishima Hifumi, 2911, Urbanova - 12244-000 - São José dos Campos-SP, Brasil, caio.v.nunes.veloso@gmail.com, brunop@univap.br.

Resumo

O equilíbrio das contas públicas é um dos grandes desafios dos municípios brasileiros. A baixa capacidade de gerar receitas e alta dependência de transferências dos estados e União podem comprometer a oferta de serviços públicos no nível local. O presente artigo tem como objetivo determinar o grau de autonomia financeira dos municípios do estado de São Paulo. Para tal, foi realizado uma revisão bibliográfica sobre o tema e calculados os indicadores de autonomia, dependência e autossuficiência financeira para 573 prefeituras do Estado. Utilizou-se dados das receitas operacionais, as quais foram obtidas a partir dos dados fornecidos pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Para a amostra, foram calculados também suas estatísticas descritivas, como média, mediana, desvio padrão, mínimo e máximo. Os resultados demonstram um moderado grau de autonomia, mas baixa autossuficiência atrelada a uma arrecadação própria insuficiente para manutenção da estrutura local, fato mais evidente em municípios com populações menores. Consequentemente, prefeituras com baixa dinâmica econômica dependem de repasses e recursos de terceiros para manter o equilíbrio fiscal, o que justifica a necessidade de mais ferramentas de arrecadação e novas formas de incentivo a economia local.

Palavras-chave: Municípios do Estado de São Paulo. Autonomia Financeira Municipal. Receita Operacional. Transferências.

Área do Conhecimento: Economia.

Introdução

Os municípios brasileiros conquistaram, a partir da Constituição de 1988, o título de ente federativo. Através da descentralização (HONÓRIO; NOBRE, 2020), o Estado brasileiro buscou alcançar subsidiariedade, aproximando a aplicação dos recursos das diferentes regiões atribuindo-as autonomia (MARCONATO; PARRÉ; COELHO, 2021). Um dos mais perceptíveis benefícios desse modelo é a possibilidade de um elevado nível de qualidade da gestão, visto a capacidade do administrador em alocar os recursos de forma mais precisa e personalizada, adequando-os as necessidades da comunidade. Outro benefício perceptível que favorece o desenvolvimento populacional é a capilaridade das políticas públicas, aproximando-as da população local (SANTOS, 2011).

Com a nova posição de ente federativo os municípios dotaram-se de capacidades benéficas para autoadministração, mas que são contrabalanceadas e superadas pelo aumento de novas responsabilidades (HONÓRIO; NOBRE, 2020). A dinâmica entre as capacidades e responsabilidades é um dos fatores que restringem a administração local, uma vez que muitas prefeituras não logram captar recursos financeiros ou possuem proficiência técnica suficiente para fazer frente aos desafios e necessidades locais. Outro fator limitador é a presença de emendas constitucionais que modificaram a dinâmica da gestão municipal, sendo que até 2011 foram aprovadas 26 que as afetam de alguma forma (SANTOS, 2011).

Uma das formas mais objetivas de mensurar a autonomia de uma prefeitura municipal é através do grau de presença das transferências financeiras. As transferências são repasses criados com o intuito de corrigir as brechas verticais - diferença entre arrecadações e despesas -, sendo originalmente concebidas como uma ferramenta de ajuste (BRITO; BRITO, 2020). Também existe a justificativa da colaboração entre os entes da federação como forma de diminuir desigualdades regionais (SANTOS, 2004). Apesar do caráter corretivo das transferências, elas demonstraram ter um efeito de desincentivo a arrecadação municipal, participando com uma média de 70% das receitas (BRITO; BRITO, 2020).

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Esse cenário acaba prejudicando a melhoria do quadro fiscal, arrecadação e administração independente de recursos.

A receita pública pode ser definida como todo recurso arrecadado destinado às despesas (SANTOS; CAMACHO, 2014). Ela é composta pelos seguintes impostos de responsabilidade municipal: Imposto sobre a Prestação de Serviços (ISS), Imposto sobre a Transmissão de Inter vivos de Bens móveis (ITBI), Imposto sobre Propriedade Predial Urbana (IPTU), além das Taxas e contribuições de melhorias (SANTOS, 2004). Dentre os impostos municipais, o ISS e IPTU apresentam a maior participação orçamentária (SANTOS, 2004). Apesar da importância das receitas próprias, elas se mostram diminutas quando comparadas às transferências, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a de maior participação. O FPM é um recurso de caráter distributivista financiado através dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) (SANTOS, 2011). Essa composição orçamentária pode ser atribuída à dificuldade da arrecadação dos municípios, seja por carências de atividades arrecadatórias, problemas administrativos ou incapacidade de geração de recursos da região (CASTRO FILHO et al., 2017).

A geração de recursos próprios é positivamente correlacionada ao tamanho populacional, existindo uma relação de proporcionalidade direta (SANTOS, 2004). Santos (2011) afirma que a autonomia financeira só é de fato experienciada por cidades de grande população. Por sua vez, Honório e Nobre (2020) colaboram com essa análise ao afirmar que existe um grau de facilidade de exploração dos recursos financeiros da comunidade pelo mesmo fator.

Dentre os estudos apreciados, todos relatam uma dinâmica não saudável entre a existência dos repasses e a autonomia dos municípios. Brito e Brito (2020) apresentam um estudo quantitativo a respeito da evolução das receitas dos municípios potiguaras através de indicadores de autonomia e determina que não houve alteração no quadro fiscal dentre os anos de 2012 e 2017. Outro estudo quantitativo, mas que aborda o universo de cidades pequenas, apresenta uma autonomia comprometida dessas cidades por mostrar uma dificuldade de arrecadação própria e alta dependência das outras esferas federativas - Estado e União (HONÓRIO; NOBRE, 2020). De acordo com o mesmo autor, tal resultado é tratado como consequência de uma baixa capacidade administrativa.

Em consonância com a perspectiva de dificuldade arrecadatória por parte dos municípios, Castro Filho et al (2017) elaboram uma análise da receita operacional do município de Quixadá (CE) por meio de indicadores e determinam uma média de 92,9% de participação das transferências na receita municipal entre os anos de 2012 e 2016. Isso resulta em um elevado grau de influência de outras esferas de governo e variações da política nacional na administração local. De maneira coerente, Santos (2011) afirma que muitas políticas públicas são de responsabilidade da gestão municipal, mas somente os maiores municípios podem suportá-las de forma autônoma no aspecto financeiro.

Em um estudo de caso no município de Santa Maria (RS), Soares, Flores e Coronel (2014) relatam um aumento das receitas do município entre 2004 e 2011, tanto de receitas próprias, em 55,1%, quanto provenientes de terceiros, em 63%. O aumento constante, embora próximo, demonstra que a evolução das receitas favorece as transferências, que são parte das receitas de terceiros. Além disso, os autores apontam uma correlação entre o volume das transferências e arrecadação da União, um movimento de concentração das arrecadações e distribuição dos recursos. O aumento de receita por parte da União demonstra maior facilidade de angaria recursos por parte desse ente, em contraste dos desafios de arrecadação enfrentados pelas prefeituras.

No contexto da dinâmica financeira dos municípios brasileiros, Marconato, Parré e Coelho (2021) realizam uma análise da composição das receitas entre os anos de 2006 e 2016, identificando um baixo volume de receitas municipais em comparação com a significativa participação das transferências. Os mesmos autores apresentam a participação média das transferências no orçamento municipal, com 22% provenientes dos Estados e 49% provenientes da União. Também é estabelecida uma relação entre a saúde fiscal e a presença dos setores de serviços e agropecuário. Além disso, a concentração populacional e qualidade administrativa também são considerados fatores contribuintes. Marconato, Parré e Coelho (2021), assim como Honório e Nobre (2020), indicam a ocorrência de resultados positivos ou negativos no quadro fiscal, associados à capacidade de gestão e controle de gastos por parte da administração das prefeituras.

Santos (2004) cita a dinâmica econômica das regiões metropolitanas, que está associada ao número populacional. De maneira semelhante, Santos (2011) e Marconato, Parré e Coelho (2021) também abordam a questão, enfatizando a importância do tamanho da população como fator

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

significativo para a autonomia municipal. O fator “população” apresenta relevância para a arrecadação de recursos dos municípios.

Considerando os elementos que justificam a dinâmica das relações fiscais municipais e os fatores que limitam sua autonomia e geração de recursos, este estudo tem como objetivo identificar a autonomia financeira dos municípios do estado de São Paulo, com base nos dados públicos disponíveis.

Metodologia

O estudo em questão é de caráter bibliográfico e abordagem quantitativa, sendo elaborado a partir das receitas municipais do estado de São Paulo referentes ao ano de 2022. Os dados de receita e populacionais foram obtidos a partir do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Para a análise, foram utilizadas as informações contábeis de 573 municípios, correspondendo a 88,8% das 645 prefeituras do estado. Além das informações relativas à receita, os dados populacionais serviram para categorizar as localidades administrativas. Essa classificação foi adotada devido à relevância da população para a arrecadação, conforme abordado na literatura pesquisada, tendo como base o estudo de Santos (2011), demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1 – Faixas populacionais.

Faixa Populacional
Mais de 1.000.000
Entre 500.000 e 1.000.000
Entre 300.000 e 500.000
Entre 100.000 e 300.000
Entre 50.000 e 300.000
Entre 30.000 e 50.000
Menos de 30.000

Fonte: o autor baseado em Santos (2011).

Após a obtenção dos dados, determinou-se a receita operacional de cada município a partir dos recursos tributários, não tributários e de transferências. Essa abordagem foi embasada no estudo de CASTRO FILHO et al. (2017). Os recursos de tributação própria são impostos, taxas e contribuições de melhoria. Os recursos não tributários são receitas de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras receitas correntes. Já os de transferência são os impostos arrecadados indiretamente e outras transferências, obrigatórias ou não (CASTRO FILHO et al., 2017).

A partir das receitas operacionais, foram utilizados os seguintes indicadores para determinar a autonomia financeira dos municípios do estado de São Paulo: autossuficiência, autonomia e dependência financeira. A composição dos indicadores é demonstrada na Tabela 2.

Tabela 2 – Indicadores.

Indicador	Fórmula
Autossuficiência Financeira	$\frac{\text{(Tributos Diretos + Receitas não tributárias)}}{\text{Receita operacional}}$
Autonomia Financeira	$\frac{\text{(Tributos diretos + Receitas não tributárias + impostos indiretos)}}{\text{Receita Operacional}}$
Dependência Financeira	$\frac{\text{(Transferências – Impostos indiretos)}}{\text{Receita Operacional}}$

Fonte: o autor baseado em Castro Filho et al (2017).

O indicador de Autonomia Financeira estabelece a capacidade de geração de recursos, leva em consideração o montante angariado em decorrência da dinâmica econômica da região. O indicador de Dependência Financeira determina a proporção das transferências na receita municipal, apresentando o grau de dependência da administração local em relação a esses recursos. A Autossuficiência

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Financeira se refere à proporção dos recursos financeiros arrecadados e geridos pela administração local na receita operacional municipal.

Resultados

Tabela 3 – Resultados.

Indicador	Autonomia	Dependência	Autossuficiência
Média	0,47	0,53	0,21
Mediana	0,46	0,54	0,18
Desvio Padrão	0,14	0,14	0,12
Mínimo	0,19	0,11	0,05
Máximo	0,89	0,81	0,71

Fonte: o autor.

O desvio padrão da Autonomia e Dependência indica uma média confiável. Por outro lado, no caso da autossuficiência, observa-se uma dispersão considerável entre os resultados. A discrepância entre os indicadores mínimos e máximos aponta para uma disparidade econômica entre os municípios estudados.

Ao analisar os resultados de autossuficiência, o desempenho é justificado pelo fato de que 55,8% dos municípios apresentam um índice inferior a 0,20. Dentre essa faixa de performance, 95,3% dos municípios, o que equivale a 305 de um total de 320 prefeituras, possuem uma população máxima de 30 mil habitantes. Aumentando o intervalo de desempenho para 0,30, constata-se um total de 79,6% do universo estudado, o que equivale a 456 das 645 prefeituras do estado. Considerando todas as 645, 70,7% dos municípios paulistas apresentam uma autossuficiência máxima de 30%, o que corrobora para a afirmação de que a saúde financeira das administrações locais está correlacionada ao seu índice habitacional. Além disso, outro resultado que apoia essa afirmação é que, a partir da faixa populacional de pelo menos 100 mil habitantes, todas as prefeituras apresentam uma performance de autossuficiência superior a 20%. Nota-se uma melhora no quadro de autossuficiência, correlacionada ao aumento da faixa populacional.

Sobre os indicadores de autonomia e dependência, 50,7% das prefeituras apresentam indicadores entre 60% e 40%. Considerando as prefeituras com desempenho superior a 40%, totaliza-se 384 das 573, representando a maioria, equivalente a 67% do universo estudado e 59,5% do estado.

Ao observar as cidades com melhores resultados, o maior desempenho de autossuficiência, 0,71, pertence à capital do estado, São Paulo. A respeito da autonomia, a única cidade com desempenho superior a São Paulo é Paulínia. Esse município apresenta uma autonomia de 0,89, o valor máximo entre os analisados. Resultado contrastante com sua autossuficiência de 0,26. Isso significa que a maior parte dos seus recursos financeiros não é gerida pela administração local. Outras cidades com alto grau de autossuficiência incluem Barueri, Campinas, Santos, Osasco, Bertiooga e Guarujá com resultados entre 0,6 e 0,66. No outro espectro do mesmo indicador, as cidades de Borá, Lutécio, Salmourão e Torre de Pedra apresentam os resultados mais baixos, todos registrando um índice de 0,05.

Discussão

Com objetivo de atribuir aos municípios mais autonomia, a Constituição de 1988 os concedeu a capacidade de autoadministração, apesar disso, uma parcela das administrações locais pode enfrentar dificuldades mediante escassez de recursos e baixa competência técnica (HONÓRIO; NOBRE, 2020). A partir dos resultados pode-se inferir a existência de dificuldades na angariação de recursos na maioria das prefeituras. Essa baixa arrecadação se mostra prejudicial para que essas administrações enfrentem responsabilidades legais e dificuldades locais. As transferências, como o FPM, justificam-se como forma de corrigir a brecha vertical. Elas foram criadas como ferramentas de ajuste, mas, visto que a autossuficiência mínima do estado é de 5%, pode não ser um termo adequado, visto que as transferências correspondem a maior parte do orçamento de muitas prefeituras.

A autossuficiência, apresenta resultados menores quando comparados aos outros indicadores e ilustra a dificuldade de arrecadação por parte dos municípios. A autonomia, por ser um indicador que

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

considera os impostos indiretos, representa mais adequadamente o dinamismo econômico e capacidade de geração de recursos financeiros dos municípios. Ambos os indicadores estão associados, porém o primeiro trata somente dos recursos de responsabilidade municipal e aponta mais adequadamente para a capacidade de autoadministração, que não parece ser favorecida considerando as obrigações e dependência das transferências.

Conclusão

A dinâmica administrativa dos municípios paulistas apresenta um quadro de baixa autossuficiência, mas de autonomia moderada. Mostra-se necessário o aumento da arrecadação própria. O quadro de baixo desempenho dos indicadores, associado a baixa população, ressalta o desafio de pequenas prefeituras em estimular a economia local. Futuros estudos podem abordar a composição da receita operacional, analisando a participação de cada um dos tributos e arrecadações, o que pode apresentar resultados positivos em relação às formas de tributação, indicando as com maior colaboração e potencial de crescimento.

Os recursos financeiros administrados por terceiros, advindos das transferências, representam grande parte dos recursos de pequenos municípios. Transferências originadas dos tributos são fontes de receita resultantes da dinâmica econômica municipal, mas de gestão terceirizada. O recolhimento de recursos por meio de receitas próprias, ou tributárias de gestão terceirizada, podem ser plausíveis para melhorar a situação fiscal de municípios menores. Um exemplo é o município de Paulínia, que detém o melhor índice de autonomia dentre as localidades administrativas estudadas. Estudos futuros podem abordar as formas de geração de receita para os municípios, indicando os mais e menos eficientes.

Referências

BRITO, J. R. S.; BRITO, J. V. C. S. Estrutura fiscal dos municípios potiguaras: autonomia ou dependência? **Rev. Interf.**, v. 17, n. ESPECIAL (2020), p.106-128, 2020. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/issue/view/135>. Acesso em: 2 ago 2023.

CASTRO FILHO, A. R.; SILVA, F. R. R.; GOMES, D. W. R.; OLIVEIRA, O. V. Orçamento Público: análise financeira governamental de indicadores da receita operacional em um município do sertão central. **Rev. Expr. Cat.**, v. 6, n. 2, 2017.

HONÓRIO, J. M.; NOBRE, C. J. F. Autonomia financeira municipal: análise de indicadores da receita operacional em pequenos municípios do estado da paraíba. In: FREIRE, T. H. O. M.; ALVES, M. A.; BEZERRA, D. O. **Diálogos científicos em ciências contábeis**. João Pessoa: Editora Uniesp, 2020, v. 1, p. 314-336.

MARCONATO, M.; PARRÉ, J. L.; COELHO, M. H. Dinâmica financeira dos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pub.**, v. 55, n. 2, p. 378-394, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/issue/view/4594>. Acesso em: 2 ago. 2023.

SANTOS, A. M. S. Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias. **Indic. Econ. FEE**, v. 32, n. 3, p. 101-126, 2004. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php>. Acesso em: 2 ago. 2023.

SANTOS, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Rev. Paran. Desenv.**, n. 120, p. 209-230, 2011. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/issue/view/43>. Acesso em: 2 ago. 2023.

SANTOS, L. A.; CAMACHO, E. U. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Rev Eviden. Cont. & Fin.**, v. 2, n. 2, p. 82-94, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin>. Acesso em: 2 ago. 2023.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Siconfi: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

SOARES, C. S.; FLORES, S. A. M.; CORONEL, D. A. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no município de Santa Maria (RS). **Desenv. Quest.**, v. 12, n. 25, p. 312-338, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/index>. Acesso em: 2 ago. 2023.