

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS NA RECEITA OPERACIONAL 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

Para a administração municipal, o orçamento apresenta-se como fundamental, sendo a receita operacional seu elemento responsável por planejar as receitas destinadas ao financiamento dos serviços públicos. Receitas essas, próprias dos municípios ou advindas de terceiros. Considerando a dependência municipal de receitas de transferências, este artigo tem como objetivo determinar a participação dos impostos municipais na receita operacional dos municípios do Estado de São Paulo. Para tanto, foram utilizados os dados fiscais de 573 prefeituras disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Os municípios foram separados de acordo com sua faixa populacional e em cada uma das categorias estabelecidas foram aplicados estes indicadores: média, mediana, desvio padrão, mínimo e máximo para cada um dos tributos municipais. Os resultados indicam uma redução na participação da receita por parte do ISS e IPTU conforme a redução do volume populacional, a categoria de menor população concentra o maior número de prefeituras e contribuições de melhoria são as receitas com menor participação dentre as analisadas.

Palavras-chave: Impostos municipais. Receita operacional. Municípios do Estado de São Paulo. População.

Área do Conhecimento: Economia.

Introdução

Dentre as ferramentas da administração pública, o orçamento é considerado fundamental para o atendimento da população e prestação dos serviços públicos. Um estudo conduzido por Almeida e Costa (2019) o orçamento público é abordado como meio de previsão de recursos a serem recolhidos e alocados pela administração pública, sendo então uma ferramenta de planejamento.

Brito e Dias (2016) consideram o orçamento público uma forma de atendimento das necessidades sociais por meio de decisões políticas. Santos (2001) desenvolve o conceito de “orçamento público” sob algumas perspectivas, sendo elas associadas à planejamento, finanças públicas, prestação de serviços públicos, execução de planejamento e administração pública. No mesmo estudo, o autor enfatiza a importância do orçamento para a administração municipal, sendo ele central para a ação governamental. A respeito dos municípios, sua autoadministração pode apresentar quadros desafiadores por consequência da gestão financeira (BRITO; DIAS, 2016).

Em estudos sobre a autonomia municipal, destaca-se a dificuldade das administrações locais em seu financiamento próprio (HONÓRIO; NOBRE, 2020). Estudos como o de Honório e Nobre (2020) também demonstram a menor dificuldade de geração de recursos financeiros próprios por parte dos municípios maiores, corroborado por Santos (2011) que afirma que a autonomia somente é experienciada de fato por cidades maiores. Esses resultados enfatizam a importância do orçamento para a gestão municipal, sendo a negligência da administração das receitas e gastos das prefeituras um risco para a prestação dos serviços públicos à sociedade.

A receita operacional é um elemento importante do orçamento, sendo prevista em lei (ALMEIDA; COSTA, 2019) e representa o planejamento das receitas a serem recolhidas no exercício. Soares, Flores e Coronel (2014) em estudo sobre o comportamento das receitas municipais, abordam sua composição, sendo ela baseada em receitas próprias – impostos municipais, taxas e contribuições de melhorias – e receitas de transferências. Os mesmos autores também tratam dessas receitas de transferência, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre a propriedade de

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

veículos automotores (ICMS) e Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), além das transferências voluntárias.

Na composição da receita operacional, os impostos municipais apresentam-se fundamentais para demonstrar sua capacidade de autoadministração. A definição de imposto associa-se a tributo, que são receitas recolhidas do patrimônio ou renda de contribuintes (VIANA; COSTA, 2019). Viana e Costa (2019) distinguem e definem impostos – tributos que independem da atividade do estado –, taxas – atrelado a polícia ou associado a serviço público – e contribuições de melhoria – arrecadação mediante valor agregado a imóveis em decorrência de obras públicas. Além disso, as mesmas autoras também estabelecem e definem três impostos municipais: Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITBI) e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS). Com essas definições serão analisados os seguintes impostos: IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuições de Melhorias – a frente referenciada como Contribuições.

O uso de indicadores fiscais pode auxiliar na comparação entre os municípios, demonstrando suas potencialidades e fragilidades. Castro Filho *et al* (2017), em seu estudo sobre a receita operacional do município de Quixadá (CE), apresenta a receita operacional sendo composta por receitas derivadas – impostos, taxas, contribuições de melhoria e transferências – e originárias – patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços. Os resultados desse estudo atestam uma baixa presença de receitas próprias do município em seu financiamento. Também mostra dependência de repasses, apesar de certo crescimento de arrecadação tributária.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é determinar a participação dos impostos municipais na receita operacional dos municípios do estado de São Paulo. A partir do levantamento bibliográfico e de dados secundários, busca demonstrar a participação dos impostos de gestão municipal – IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuições de Melhoria – na receita operacional, parte fundamental do orçamento público.

Metodologia

O presente trabalho é bibliográfico e quantitativo. É composto pelas receitas do ano de 2022 de 573 das 645 prefeituras do estado de São Paulo. As receitas originam do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sicofi).

Para cada município, elaboraram-se os seguintes indicadores para cada imposto: participação média, mediana, desvio padrão, valor mínimo e valor máximo. Além de determinar esses indicadores para a população estudada foi realizada uma divisão dos municípios por sua população. Justifica-se por estudos que atribuem a arrecadação municipal a esse fator. A escala será a mesma utilizada por Santos (2011), descrita na Tabela 1.

Tabela 1- Faixas populacionais.

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

Fonte: o autor baseado em Santos (2011).

Resultados

Os resultados para a amostra foram tratados em ordem populacional decrescente iniciando com uma análise dos resultados totais na Tabela 2. Vale salientar que as Contribuições de Melhoria apresentaram o valor 0 frequentemente e, para analisar somente quando o imposto se faz presente, foi considerado o menor valor maior que 0 para o indicador Mínimo.

Tabela 2- Resultados totais.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,044	0,051	0,014	0,012	0,001
Mediana	0,031	0,043	0,012	0,009	0,000
Desvio Padrão	0,043	0,039	0,013	0,012	0,002
Mínimo	0,001	0,003	0,000	0,000	0,000
Máximo	0,265	0,425	0,169	0,078	0,022

Fonte: o autor.

O desvio padrão indica uma média de representatividade moderada, exceto para as contribuições que apresentam um desvio padrão superior, o que significa que as médias não representam adequadamente os resultados da população. Nos casos com a média e desvio padrão próximos a mediana mostra-se mais confiável. Pode-se inferir que as contribuições de melhoria são as arrecadações com menor impacto na receita operacional, não somente quando consideramos a população total, mas em todas as faixas populacionais. O ISS e IPTU se mostram como maiores valores máximos e médios seguidos pelo ITBI e Taxas. A Tabela 3 representa os resultados das prefeituras com os maiores valores populacionais.

Tabela 3- Resultados dos municípios com volume populacional superior a 1 milhão.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,148	0,219	0,029	0,020	0,000
Mediana	0,169	0,215	0,033	0,015	0,000
Desvio Padrão	0,030	0,072	0,010	0,013	0,002
Mínimo	0,106	0,133	0,015	0,007	0,000
Máximo	0,170	0,309	0,038	0,037	0,000

Fonte: o autor.

Nessa categoria se enquadram somente 3 prefeituras incluindo a capital do estado. O desvio padrão indica uma média com resultados representativos. O ISS destaca-se com maior importância para a receita e o ITBI apresenta os menores valores mínimos quando excluimos os valores de Contribuição e Taxas. Os valores de Contribuição apresentam-se praticamente irrelevantes quando comparados a presença dos outros tributos desses municípios. A próxima faixa populacional é apresentada na Tabela 4 que é composta por 6 prefeituras com populações entre 500.000 e 1.000.000 de habitantes.

Tabela 4- Resultados dos municípios com volume populacional entre 500 mil e 1 milhão.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,100	0,179	0,023	0,027	0,000
Mediana	0,101	0,141	0,021	0,029	0,000
Desvio Padrão	0,042	0,105	0,010	0,017	0,000
Mínimo	0,059	0,116	0,016	0,005	0,000
Máximo	0,135	0,377	0,035	0,048	0,000

Fonte: o autor.

A maior representação de contribuição é presente nessa faixa populacional. Percebe-se uma queda da média da representação do IPTU e ISS e uma participação do ITBI inferior à das Taxas quando comparamos as médias e valores máximos. Temos um desvio padrão superior a todas as médias dos indicadores quando comparados aos da Tabela 3 – com exceção do ITBI – o que indica uma variação maior da representação dos impostos para a receita. Na Tabela 5 apresentam-se os indicadores para as 15 prefeituras da próxima faixa populacional.

Tabela 5- Resultados dos municípios com volume populacional entre 300 mil e 500 mil.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,127	0,102	0,022	0,024	0,002
Mediana	0,118	0,100	0,019	0,021	0,000
Desvio Padrão	0,063	0,058	0,011	0,019	0,005
Mínimo	0,067	0,038	0,010	0,006	0,000

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Máximo 0,265 0,273 0,048 0,066 0,022

Fonte: o autor.

O IPTU se mostra como o imposto mais presente, não somente através de seu valor médio, mas máximo também – o maior do universo estudado. As contribuições de melhoria apresentam-se a partir dessa faixa populacional, inclusive com a presença do maior valor máximo e médio de todas as prefeituras analisadas. Apesar disso, o desvio padrão mostra-se superior à média, demonstrando uma disparidade considerável entre os valores. ITBI, apesar de apresentar valor máximo maior quando comparado a Tabela 4, apresenta uma média inferior que tem diminuído conforme a redução da faixa populacional. Outro indicador que tem demonstrado queda – inclusive uma redução notável da Tabela 4 para a Tabela 5 – é o valor mínimo do ISS. Na Tabela 6 observa-se a continuidade desse fator.

Tabela 6- Resultados dos municípios com volume populacional entre 100 mil e 300 mil.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,085	0,090	0,018	0,022	0,000
Mediana	0,086	0,080	0,016	0,017	0,000
Desvio Padrão	0,034	0,056	0,010	0,017	0,001
Mínimo	0,008	0,033	0,002	0,004	0,000
Máximo	0,174	0,425	0,056	0,078	0,013

Fonte: o autor.

Nessa tabela são analisados os municípios com uma faixa populacional entre 100.000 e 300.000 habitantes, grupo composto por 53 prefeituras. Quando comparadas à Tabela 5, as médias apresentaram uma queda. Apesar disso, nesse grupo, está presente o maior valor de ISS. Ao observar os valores mínimos, a maior diferença se apresenta no IPTU por meio de uma queda acentuada. A Tabela 7 mostra o próximo grupo populacional.

Tabela 7- Resultados dos municípios com volume populacional entre 50 mil e 100 mil.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,085	0,063	0,020	0,022	0,001
Mediana	0,069	0,062	0,016	0,018	0,000
Desvio Padrão	0,050	0,024	0,014	0,016	0,002
Mínimo	0,030	0,027	0,003	0,003	0,000
Máximo	0,249	0,180	0,082	0,072	0,017

Fonte: o autor.

Grupo composto por 59 prefeituras com médias semelhantes ao anterior, mas com uma média de ISS menor e ITBI superior. Os valores mínimos de ISS se apresentam correlacionados positivamente a diminuição das faixas populacionais. Na Tabela 8 esse fato continua.

Tabela 8- Resultados dos municípios com volume populacional entre 30 mil e 50 mil.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
Média	0,056	0,052	0,013	0,014	0,001
Mediana	0,048	0,047	0,012	0,014	0,000
Desvio Padrão	0,030	0,019	0,007	0,009	0,003
Mínimo	0,009	0,012	0,000	0,002	0,000
Máximo	0,180	0,114	0,033	0,041	0,013

Fonte: o autor.

Esse grupo categoriza 52 prefeituras. São percebidos os movimentos de queda de todas as médias, exceto para as contribuições que se mostram estáveis apesar do alto desvio padrão. Outra tendência que se confirma é a diminuição dos valores mínimos para todos os impostos analisados. A última faixa populacional é representada na Tabela 9 com as 385 prefeituras restantes.

Tabela 9- Resultados dos municípios com volume populacional inferior a 30.000.

Indicadores	IPTU	ISS	ITBI	Taxas	Contribuições
-------------	------	-----	------	-------	---------------

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Média	0,026	0,038	0,013	0,009	0,001
Mediana	0,019	0,034	0,010	0,007	0,000
Desvio Padrão	0,026	0,022	0,014	0,008	0,002
Mínimo	0,001	0,003	0,000	0,000	0,000
Máximo	0,191	0,153	0,169	0,045	0,020

Fonte: o autor.

Essas prefeituras possuem uma população inferior a 30.000 habitantes e são 67,2% do universo estudado. Aqui são encontrados o maior valor de ITBI e os menores valores para IPTU e ISS, os dois impostos que se mostraram líderes em participação média e máxima em todas as faixas populacionais.

Discussão

Taxas e Contribuições de melhorias representam as duas fontes de receita de responsabilidade municipal com o menor desempenho, sendo que as Contribuições têm uma participação insignificante para a receita operacional e, por conseguinte, no orçamento. A baixa arrecadação mediante serviços públicos ou participação do estado na valorização do ambiente, advinda de obras públicas, pode indicar uma baixa capacidade de entrega das prefeituras por meio de seus serviços. Dada a baixa arrecadação das contribuições, elas podem, por muitas vezes, ser desconsideradas como forma significativa de receita. No entanto, melhorias na presença de serviços públicos podem contribuir para o aumento da arrecadação de taxas, resultando em uma melhoria na qualidade de vida da população.

Observa-se uma redução da participação das receitas municipais conforme a diminuição da população, o que é coerente com as afirmações de Honório e Nobre (2020) e Santos (2011) a respeito da importância de grandes populações para a receita das prefeituras. Municípios de menor população tendem a ter orçamentos menores, mas a brecha vertical dessas localidades enfatiza a importância da gestão financeira e do controle orçamentário para a gestão local, coerente com afirmações de Santos (2001). Futuras pesquisas poderiam investigar a dinâmica financeira de cidades com baixa capacidade de arrecadação e buscar ferramentas para alcançar o equilíbrio fiscal. Uma possibilidade para fomentá-lo é adequar as obrigações e capacidades dos municípios, as quais deveriam ser personalizadas aos desafios locais, a fim de promover assertividade nas políticas públicas.

Conclusão

Com base nos resultados, é possível afirmar que o IPTU e ISS são os dois impostos de administração local que mais geram recursos para as prefeituras do estado de São Paulo. Ambos apresentam valores máximos que destoam das demais receitas locais, mas encolhem com a diminuição da faixa populacional. Observa-se a queda de participação desses tributos na receita operacional através das médias, que se mostram moderadamente confiáveis pelo desvio padrão. O ITBI apresenta uma participação mais modesta quando comparado aos outros dois impostos e sua melhor performance é apresentada na faixa populacional mais baixa. Quando a participação das taxas e, principalmente, das contribuições são comparadas as outras arrecadações, suas participações apresentam-se como diminutas.

A receita operacional municipal é majoritariamente composta por repasses de outras esferas do governo. Prefeituras de baixa população sofrem com dificuldades para desenvolver uma base financeira própria decorrente de uma dinâmica arrecadatória que se mostra dependente de grandes populações.

Referências

ALMEIDA, H. M.; COSTA, A. V. Orçamento público como mecanismo de planejamento para a gestão. *Id on Line Rev. Mult. Psic.*, v. 13, n. 43, p. 559-577, 2019. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/issue/archive>. Acesso em: 6 set. 2023.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

BRITO, H. S.; DIAS, R. R. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no município de Parnaíba - PI. **Rev. De Gest. e Cont. UFPI**, v. 3, n. 1, p. 130-146, 2016. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/index/index>. Acesso em: 6 set. 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.

SANTOS, A. J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamentos e suas repercussões na administração pública municipal. **Rev. Elet. de Adm.**, v. 7, n. 4, 2001. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40513>. Disponível em: 6 set. 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.

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.

VIANA, R. L.; COSTA, A. V. Administração tributária municipal. **Id on Line Rev. Mult. Psic.**, v. 13, n. 43, p. 1028-1042, 2019. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/issue/archive>. Acesso em: 2 ago. 2023.