DRS

DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
SUSTENTÁVEL

Caderno DRS | 01:

FINANÇAS MUNICIPAIS

Março/2021

UFES
INSTITUTO FEDERAL Espírito Santo
FAPES
#ijsn45anos Instituto Jones dos Santos Neves
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Instituto Jones dos Santos Neves

Finanças Municipais.

Vitória, ES, 2021. 35 p.; il. tab. (Caderno DRS | 01)

1. Finanças Públicas. 2. Desigualdade. 3. Financiamento do Desenvolvimento. 4. Espírito Santo (Estado).

I. Santos, Adriano do Carmo. II. Título.

As opiniões emitidas são exclusivas e de inteira responsabilidade do (os) autor (es), não exprimindo necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretária de Estado de Economia e Planejamento do governo do Estado do Espirito Santo.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
José Renato Casagrande

VICE-GOVERNADORIA
Jacqueline Moraes da Silva

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
Álvaro Rogério Duboc Fajardo

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

Diretor Presidente
Daniel Ricardo do Castro Cerqueira

Diretoria de Estudos e Pesquisas
Latussa Laranja Monteiro

Diretoria de Integração e Projetos Especiais
Pablo Silva Lira

Coordenação Geral
Latussa Laranja Monteiro

Elaboração
Adriano do Carmo Santos

Revisão
Latussa Laranja Monteiro

Sumário

Apresentação 5
1. Introdução 6
2. Metodologia 6
2.1. Base de dados 6
2.2. Tratamento das mudanças contábeis 7
2.3. Ajustes nos registros contábeis 7
2.4. Apresentação da receita e despesa 8
3. Limites do financiamento do desenvolvimento local pelos municípios 9
3.1. Federalismo fiscal, sistema tributário e repartição de receitas 9
3.2. Critérios de distribuição das principais transferências aos municípios 10
3.2.1. FPM 10
3.2.2. QPM-ICMS 12
3.2.3. Royalties do petróleo 13
3.3. Atração de investimentos e decisões empresariais 15
4. Desigualdade na capacidade fiscal per capita 17
4.1. Análise por arranjo e microrregião 17
4.2. Amplitude da desigualdade e repercussão no atendimento das demandas sociais 19
5. Capacidade de investimento 23
6. Desempenho das finanças municipais 28
7. Indicadores de gestão fiscal 32
Considerações finais 35
REFERÊNCIAS 35

Apresentação

O Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável do Espírito Santo (DRS-ES) tem por objetivo apresentar novas perspectivas de crescimento e de desenvolvimento sustentável, tendo como premissa as especificidades territoriais e a diversidade cultural das microrregiões do Estado.

Para o DRS, "desenvolver" assume o significado de desenrolar, retirar os entraves e pavimentar as condições plurais e multiescalares da prosperidade, baseada na redução das desigualdades, principalmente, para os mais vulneráveis, mantendo a sustentabilidade fiscal do Estado e dos municípios.

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável é o instrumento de planejamento integrado, abrangente e sistêmico, que parte do respeito às características locais e aponta possibilidades de atuação para melhor distribuição dos efeitos do desenvolvimento.

Nesse contexto, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que tem papel[1] de apresentar estudos e pesquisas que propiciem o planejamento regional sustentável de longo prazo, buscou integrar temas entendidos como transversais, que atuam como portadores de propostas integradas de ação, visando a melhoria da realidade apontada.

O presente caderno busca revelar um desses temas transversais, que atua como insumo para o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Espírito Santo, considerando a complexidade e as transformações imprescindíveis à mudança de paradigma que permitirá satisfazer as necessidades da geração atual sem comprometer os recursos indispensáveis às gerações futuras.

Latussa Laranja Monteiro
Coordenadora Geral da Pesquisa
Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) e
Diretora de Estudos e Pesquisas do
Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

[1] O IJSN é órgão consultivo técnico dos Conselhos de Desenvolvimento Regional sustentável, estabelecido por meio do Decreto nº 4701-R, de 30 de julho de 2020.

1. Introdução

Este trabalho compõe os estudos temáticos para o diagnóstico integrado dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS e versa especificamente sobre as finanças públicas municipais de 9 microrregiões do Estado do Espírito Santo: Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste.

O objetivo central é identificar as principais diferenças na capacidade financeira dos municípios em promover o desenvolvimento em seu território. Parte-se do princípio que quanto maior a disponibilidade financeira local e melhor a gestão de recursos na prestação de bens serviços públicos, maior a capacidade das prefeituras em contribuir para alavancar o desenvolvimento, seja por meio de investimentos em infraestrutura, ou na prestação de serviços essenciais ao bem estar de seus munícipes.

Para alcançar o objetivo proposto foram utilizados os dados coletados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi da Secretária do Tesouro Nacional (STN), que após passar por um processo de crítica foram completados ou substituídos, em alguns casos, por dados do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). Para as informações de transferências aos municípios optou-se por utilizar as informações do Tesouro Nacional Transparente também da STN e da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo (SEFAZ-ES). Outras informações utilizadas foram extraídas de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

2. Metodologia

2.1. Base de dados

Os dados contábeis utilizados no estudo das finanças dos 71 municípios do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS foram coletados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e abrange o período 2015-2019.

O Siconfi armazena as informações contábeis consolidadas dos entes subnacionais do país, em respeito ao parágrafo 1º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF impõe a obrigatoriedade de os governos locais enviarem seus demonstrativos contábeis a STN. Entretanto, nem todas as informações ficam disponíveis na base de dados seja por estar em processo de validação, ou apresentar inconsistências, ou não terem sido enviadas, ou enviadas fora do prazo, ou estarem em atualização pelo ente remetente.

No processo de remessa de suas informações contábeis algumas prefeituras apresentam informações incompletas, desatualizadas e equivocadas. Para completar e corrigir eventuais erros na base de dados da STN foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) no portal "Dados abertos do Estado do Espírito Santo".

Após a produção das tabelas de análise, foram encontrados erros nas tabelas referentes as principais transferências recebidas pelos municípios. Dessa forma, as informações dos balanços municipais foram substituídas por dados coletados no Tesouro Nacional Transparente também da STN e na Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo (SEFAZ-ES).

Dados complementares foram coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (Munic), Estimativa populacional, Contas Nacionais e Contas Nacionais trimestrais todas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ainda, foram utilizadas informações das Contas Regionais realizada por meio de parceria do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) com o IBGE.

2.2. Tratamento das mudanças contábeis

A ciência contábil como um todo tem passado por modificações importantes devido a necessidade de padronização para comparabilidade das informações contábeis entre os países. Notadamente a partir de 2008, a contabilidade aplicada ao setor público sofreu várias mudanças, com reflexos nos Planos de Contas.

A alteração mais recente do Plano de Contas ocorreu em 2018, quando entrou em vigor a Portaria Interministerial nº 5, de 25 de agosto de 2015, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal, que estabeleceu uma nova codificação das receitas para estados e municípios com objetivo de unificar a estrutura lógica de codificação entre todos os entes federados.

Com esse novo plano de contas, a arrecadação dos tributos passou a incluir, a partir de 2018, as quantias referentes à dívida ativa, juros e multas. Para uniformizar a base de dados, os valores individuais referentes à dívida ativa, juros e multas foram somados ao principal de cada tributo no período 2015-2017.

2.3. Ajustes nos registros contábeis

Os dados contabilizados como operações intraorçamentárias foram descontados da receita e da despesa para garantir que do ponto de vista econômico estes agregados não ficassem superestimados. Tais operações correspondem aos repasses da prefeitura para sua respectiva administração indireta gerando acréscimos na receita e na despesa do município quando ocorre a consolidação dos dados.

Quanto às deduções para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as receitas total e corrente dos municípios são apresentadas já deduzidas. No caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da Quota-Parte Municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (QPM-ICMS) são utilizados os valores brutos, sem os descontos do Fundeb.

2.4. Apresentação da receita e despesa

De acordo com a Lei 4.320/64 a receita orçamentária é classificada, segundo a categoria econômica, em receita corrente e receita de capital, que por sua vez podem ser desdobradas em outros níveis de detalhamento.

Para fins didáticos, a receita das prefeituras foi subdivida em três grandes grupos: recursos próprios, recursos que recebem dos governos federal e estadual (as transferências) e recursos provenientes de operações de crédito.

Estes grandes grupos também podem ser decompostos em itens mais detalhados. O Plano de Contas estabelecido pela STN para que os entes federados apresentassem seus balanços anuais em 2019 continha mais de 280 itens. Desses, apenas alguns importam ser analisados, uma vez que correspondem a maior parcela da receita municipal.

Da mesma forma que a receita, a despesa pública pode ser classificada em Despesa Corrente e Despesa de Capital. O gasto corrente é composto por três grandes grupos: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Juros e Encargos da Dívida. Já o dispêndio de capital é formado pelos Investimentos, Inversões Financeiras e Amortizações da Dívida.

Para que os valores dos diferentes períodos fossem comparados sem as distorções causadas pelo processo inflacionário, os dados monetários foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2019, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por fim, para efeitos de análise foram utilizados dois indicadores: capacidade fiscal per capita e capacidade de investimento. O primeiro refere-se a receita corrente já deduzidos os recursos para o Fundeb dividido pela população, enquanto o segundo é obtido por meio da seguinte fórmula:

$$Capacidade\ de\ investimento = \frac{Receita\ corrente - (Despesa\ corrente + Amortização\ da\ dívida)}{Receita\ corrente}$$

3. Limites do financiamento do desenvolvimento local pelos municípios

3.1. Federalismo fiscal, sistema tributário e repartição de receitas

Para entender os limites com os quais os municípios se defrontam para financiar e promover o desenvolvimento em seu território é preciso compreender as regras de organização do país. O Estado brasileiro é organizado sob a forma de Federação, no qual cada um dos entes federados (União, Estados e Distrito Federal e Municípios) possui autonomia administrativa, política, tributária e financeira e se juntam a um governo central por meio de um pacto federativo.

O que se denomina federalismo fiscal é a parte do pacto federativo que define a competência tributária para arrecadar tributos, repartir receitas tributárias e as responsabilidades de executar políticas públicas, por meio dos gastos.

A organização político-administrativa brasileira foi consolidada na Constituição Federal de 1988. Atualmente, o sistema tributário nacional no que se refere a competência para arrecadar impostos está estabelecido conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Impostos por esfera de governo

Governo Federal
Imposto sobre Importação (II)
Imposto sobre Exportação (IE)
Imposto Territorial Rural (ITR)
Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza (IR)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF)
Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)
Governo Estadual
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação (ICMS)
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação (ITCD)
Governo municipal
Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
Impostos de Transmissão de Bens Imóveis "inter vivos" (ITBI)

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Além dos impostos, os três níveis de governo têm competência para arrecadar taxas e contribuições de melhoria. As taxas são cobradas como contrapartida de uma atividade que o poder público realiza para o contribuinte. Já a contribuição de melhoria é recolhida para cobrir o custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária.

Como os recursos arrecadados pelos municípios não são suficientes para cobrir suas despesas, a Constituição estabeleceu mecanismos de descentralização de receitas, por meio do qual a União compartilha parte de alguns tributos com estados e municípios, e os estados com seus respectivos municípios.

3.2. Critérios de distribuição das principais transferências aos municípios

Das conceituações de federalismo e federalismo fiscal já se pode apontar algumas limitações na atuação do município visando o seu desenvolvimento, tanto pela via de obtenção de recursos como pela execução das políticas públicas por meio dos gastos.

Pelo lado da receita, a maior parte dos recursos ficam concentrados na União, mesmo após as movimentações de recursos via transferências intergovernamentais obrigatórias. De acordo com Afonso e Castro (2019), o governo federal absorveu 65,7% dos valores arrecadados em tributos no ano de 2018, enquanto estados e municípios foram responsáveis por 27,2% e 7,2%, respectivamente. No mesmo ano, a receita disponível, que equivale ao nível de recursos que cada ente obtém após as transferências intergovernamentais obrigatórias, mostra que a União respondeu por 54,8% do total. Os estados ficaram com 25,2%, patamar abaixo do efetivamente arrecadado por eles e os municípios, embora tenham tido uma considerável variação, ficaram com a menor parcela 20% (Tabela 1).

Tabela 1 – Carga tributária por competência e receita disponível em % da arrecadação 2018

Ente	Carga tributária	Receita disponível
União	65,7%	54,8%
Estados	27,2%	25,2%
Municípios	7,2%	20,0%

Fonte: Afonso e Castro.

Portanto, uma parte significativa do orçamento dos municípios é composta por transferências das esferas superiores de governo. Para todos os municípios do Brasil, as principais transferências são o FPM e a QPM-ICMS. Em estados onde ocorre a produção de petróleo e gás, destacam-se também os royalties. Dessa forma, é importante conhecer os critérios de distribuição desses recursos.

3.2.1. FPM

O FPM é formado com recursos da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do total desses impostos, 24,5% destina-se ao fundo que é redistribuído aos municípios. A distribuição é feita respeitando critérios específicos para cada uma das três categorias existentes: FPM-Capitais, FPM-Interior e FPM-Reserva

O FPM-Capitais, é composto por 10% dos recursos destinados ao fundo. Os valores são distribuídos entre as capitais estaduais considerando a população e o inverso da renda per capita.

A repartição do FPM-Interior leva em consideração coeficientes que variam de 0,6 a 4,0 cujos aumentos ocorrem na razão de 0,2 ao longo de 18 faixas populacionais. Estas faixas foram estabelecidas de forma que o crescimento do coeficiente seja menor que o aumento de população entre as faixas. Assim entrega-se mais recursos por habitantes aos municípios de menor porte populacional (Quadro 2).

Quadro 2 – Coeficientes para distribuição do FPM-Interior

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216 habitantes	4,0

Fonte: Decreto-lei no 1.881/1981.

A repartição do FPM-Interior aos municípios é feita observando-se o percentual fixo para cada estado. Esse expediente foi utilizado para garantir que a criação de novos municípios impacte apenas a distribuição efetuada dentro de cada território estadual. Para as prefeituras do Espírito Santo são destinados 1,7595% do FPM distribuído a todos os municípios do país.

O FPM-Reserva, contempla as cidades do interior com mais de 142.632 habitantes. Dos seis municípios capixabas que participam da distribuição do fundo, apenas Cachoeiro de Itapemirim e Linhares fazem parte do PDRS.

3.2.2. QPM-ICMS

Segundo a Constituição do Brasil, os estados devem repassar a parcela de 25% da arrecadação de ICMS aos respectivos municípios, utilizando para isso os Índices de Participação dos Municípios (IPM). O IPM é calculado anualmente, de acordo com o artigo 158, parágrafo único, da Constituição Federal. Até agosto de 2020, o texto definia que 75% da quota parte municipal do ICMS (QPM-ICMS) deveria ser repartida na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada localidade. Os 25% restantes de acordo com o que dispuser a legislação estadual[2].

[2] Em agosto de 2020, os percentuais relativos ao VAF e aos definidos em legislação estadual mudou para 65% e 35%, respectivamente. A mudança adicionou 10 pontos percentuais nos critérios definidos em lei estadual, que devem ser distribuídos com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de

No Espírito Santo o cálculo do IPM realizado no ano t é utilizado na distribuição dos recursos no ano t+1 e leva em consideração as informações disponíveis do ano t-1. No caso do VAF são consideradas no cálculo do índice as informações dos dois anos imediatamente anteriores (t-1 e t-2). Os critérios utilizados são os definidos no (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Quadro 3 – Critérios para distribuição da QPM-ICMS no Estado do Espírito Santo

Critério	Cálculo	Peso %
Valor Adicionado Fiscal	Proporcional ao VAF do município, de dois anos anteriores ao da apuração, em relação ao total dos municípios do estado.	75,0
Número de Propriedades Rurais	Proporcional ao número de propriedades rurais no município em relação ao total do Estado.	7,0
Produção Agrícola e Hortigranjeira	Proporcional à comercialização de produtos agrícolas e hortifrutigranjeiros do município, dos dois exercícios anteriores ao da apuração, em relação ao total do Estado.	6,0
Área do Município	Proporcional à área do município em relação à área total do estado.	5,0
Saúde	Gasto com Saúde e Saneamento Básico.	3,0
	Gestão Avançada de Saúde.	2,5
	Consórcio para Prestação de Serviços de Saúde.	1,0
	Municípios que estejam entre os dez maiores em Valor adicionado que participem da Gestão Avançada de Saúde.	0,5

Fonte: Revista Finanças dos Municípios Capixabas 2020.

Existem duas particularidades no cálculo do IPM no Espírito Santo, a primeira refere-se a inclusão do VAF referente aos dois anos anteriores ao ano do cálculo. Por esse critério, uma mudança estrutural na economia local como o encerramento das atividades de uma grande planta industrial começaria a se refletir parcialmente no repasse de ICMS apenas dois anos depois alcançando seu efeito total apenas três anos depois.

Outra particularidade está nos critérios definidos em legislação estadual, os municípios rurais de base econômica assentada na agropecuária são contemplados ao menos três vezes nos critérios de distribuição. A primeira no próprio VAF, uma vez que todos os setores da economia geram valor adicionado. As outras duas nos critérios estabelecidos em lei estadual que reserva 7% para serem distribuídos pelo número de propriedades rurais e 6% conforme produção agrícola.

3.2.3. Royalties do petróleo

Os royalties do petróleo e do gás natural são pagos pelas empresas concessionárias aos governos como forma de compensação financeira pela

aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

exploração destes recursos em terra e/ou mar. A base de cálculo do valor a ser pago leva em consideração a cotação dos preços internacionais do petróleo e a quantidade extraída por campo de produção.

A distribuição dos royalties ocorre por meio de diferentes parcelas segundo as alíquotas aplicadas a base de cálculo, conforme (Quadro 4). Além da distribuição de recursos segundo as alíquotas, existe uma compensação de caráter extraordinário denominadas participações especiais, pagas nos casos de grande volume de produção ou rentabilidade. Do total de recursos repassados, 5% é destinado ao município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

Na alíquota até 5% da produção em mar, a repartição dos royalties ocorre por meio da aplicação do conceito de área geoeconômica. De acordo com o art. 3º da Lei 7.525, de 22 de julho de 1986, "a área geoeconômica de um Município confrontante será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos destas atividades sobre áreas vizinhas". Os Municípios que integram tal área geoeconômica serão divididos em 3 (três) zonas:

- Zona de produção principal = municípios litorâneos confrontantes com os poços + municípios que dispõem de instalações industriais para processamento e escoamento de petróleo e gás;
- Zona de Produção Secundária = municípios atravessados por oleodutos e gasodutos, destinados exclusivamente ao escoamento da produção petrolífera marítima.
- Zona de Produção Limítrofe = municípios limítrofes à zona de produção principal, excluídos os integrantes da zona de produção secundária. São considerados municípios limítrofes os que fazem fronteira ou que estejam localizados numa mesma área geoeconômica com algum dos municípios pertencentes à zona de produção principal.

Quadro 4 – Critérios de distribuição dos royalties do petróleo e gás natural

Parcela da alíquota até 5 % (Lei 7.990/89)	Parcela da alíquota acima de 5 % (Lei 9.478/97)
Terra	
20% aos municípios produtores	15% aos municípios produtores
10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque	7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque
Mar	

30% aos municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas. Valor da produção total dos poços marítimos localizados dentro dos limites das projeções ortogonais do estado sobre a plataforma continental, distribuídos independentemente da produção dos poços confrontados, mas em função da população do município ou distrito, conforme os coeficientes populacionais definidos pelo IBGE. A área geoeconômica é aquinhoada com royalties da seguinte forma: • zona de produção principal – 60% dos royalties destinados à área geoeconômica, sendo que na zona de produção principal pode haver um município concentrador, que tem direito a receber um terço destes 60%, se sua participação pelo critério populacional não for maior do que isso; • zona de produção secundária – 10% quando não houver Zona de Produção Secundária, os 10% serão destinados aos municípios da Zona de Produção Limítrofe; • zona de produção limítrofe – 30%.	22,5% aos municípios confrontantes com campos produtores marítimos
10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque	7,5% aos municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque
10% Fundo Especial • 80% são distribuídos entre os municípios pelos mesmos critérios utilizados no rateio do Fundo de Participação dos Municípios.	7,5% Fundo Especial • 80% são distribuídos entre os municípios pelos mesmos critérios utilizados no rateio do Fundo de Participação dos Municípios.

Fonte: Manual de Procedimentos de Royalties da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

3.3. Atração de investimentos e decisões empresariais

Pelo lado da realização das despesas, no espaço territorial de um município pode acontecer ao mesmo tempo políticas executadas pela União, estado e município. Nem sempre essas políticas são bem articuladas, pois em parte acontecem em razão de negociações legislativas, sobretudo no âmbito do governo federal (LUCAS, 2006).

Em outros casos, a falta de coordenação entre os orçamentos ocorre em razão da ausência de um dos três entes governamentais no atendimento/enfrentamento das demandas sociais. Num exemplo mais recente, a ausência de coordenação pode ser ilustrada pela omissão do governo federal no ano de 2020 no combate a pandemia de coronavírus gerando desperdício de recursos públicos.

A precariedade da coordenação de orçamentos pode ser expressa também numa atuação equivocada de um dos três níveis de governo num determinado

território. Um exemplo emblemático é a inclusão de apenas parte do território capixaba na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A criação de Superintendências de Desenvolvimento é uma forma de intervenção direta do governo federal com o objetivo de reduzir o desequilíbrio regional. Criada em 1959, a inclusão de 28 municípios do Norte do Espírito Santo ocorreu apenas em 1998, embora esforços tenham sido feitos para que a incorporação de todo estado na SUDENE ocorresse antes (PEREIRA NETO, 2019).

As empresas que desejam se instalar na área abrangida pela SUDENE podem se tornar mais competitiva via redução de custos, uma vez que podem acessar incentivos fiscais do governo federal via Imposto de Renda e encontram facilidades para tomar crédito junto ao Banco do Nordeste (SANTOS; PEREIRA NETO; MARAGO, 2013).

Assim, a SUDENE se tornou o grande diferencial dos municípios do norte do estado, pois as empresas que lá se instalam podem gozar dos benefícios dos instrumentos fiscais de desenvolvimento do governo estadual em conjunto com os benefícios da SUDENE (SANTOS; PEREIRA NETO; MARAGO, 2013).

Dessa forma, os municípios localizados no Norte, principalmente municípios polos como Linhares, Colatina e São Mateus tendem a absorver um maior volume de investimentos privados, que também tendem a ocorrer num maior número de setores, promovendo a diversificação econômica destas localidades.

A publicação Investimentos anunciados e concluídos do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) reforça essa observação ao indicar as principais atividades que recebem investimentos por microrregião. A exceção da Litoral Sul, cujos investimentos estão fortemente relacionados a exploração de petróleo no mar, as Microrregiões que aparecem com maiores investimentos ficam no Norte e apresentam uma distribuição maior por atividade. A única exceção é a Noroeste, que recebe o segundo menor volume de investimentos cujos valores também são pouco diversificados setorialmente (IJSN, 2019, p. 22).

Conclui-se que, os municípios capixabas possuem uma baixa capacidade de afetar as decisões de localização das empresas e a abrangência da SUDENE acima do Rio Doce, tende a aprofundar a diversificação econômica nestes municípios que devem ter sua base de tributação ampliada pelos novos investimentos em diversos setores.

Mesmo que os municípios abaixo do Rio Doce oferecessem incentivos via tributos municipais, o que também poderia ser feito e é feito por municípios acima do Rio Doce, esses incentivos não seriam suficientes para competir com os benefícios da SUDENE, em razão de diferenciais na base de cálculo dos impostos e das baixas alíquotas praticadas pelas prefeituras, sobretudo no caso do IPTU.

Em síntese, é limitada a capacidade dos municípios de interferir de forma direta na ampliação da base tributária, ou seja, na quantidade de empresas contribuintes do IPTU e do ISS. Por outro lado, existe um amplo espaço para gerir a base tributária existente.

4. Desigualdade na capacidade fiscal per capita

4.1. Análise por arranjo[3] e microrregião

A assimetria na disponibilidade de recursos por habitantes é perceptível no nível de Arranjo, se acentua na abertura por microrregiões e se intensifica ainda mais no plano municipal. O Arranjo 1, formado pelas localidades pertencentes as microrregiões Central Sul e Litoral Sul, é o único que possui uma Capacidade fiscal per capita superior à média dos municípios que fazem parte do PDRS. Ao mesmo tempo, reúne as microrregiões que se encontram em situações extremamente opostas, com a Litoral Sul liderando o ranking entre as microrregiões e a Central Sul ocupando a última posição (Tabela 2).

Tabela 2 – Capacidade fiscal per capita por arranjo e microrregião, em R$, 2015-2019

Arranjo / Microrregião	2015	2016	2017	2018	2019
Arranjo 1	5.532	4.696	4.556	4.750	4.959
Central Sul	2.699	2.516	2.347	2.490	2.554
Litoral Sul	10.941	8.849	8.751	9.000	9.469
Arranjo 2	3.326	3.028	2.942	3.183	3.159
Caparaó	3.180	2.863	2.843	3.086	2.926
Central Serrana	3.487	3.164	3.083	3.447	3.496
Sudoeste Serrana	3.420	3.164	2.983	3.134	3.246
Arranjo 3	3.957	3.459	3.348	3.497	3.531
Centro-Oeste	3.140	2.833	2.748	2.878	2.914
Rio Doce	4.645	3.983	3.845	3.999	4.025
Arranjo 4	3.239	2.853	2.712	2.838	2.820
Nordeste	3.255	2.840	2.680	2.816	2.778
Noroeste	3.211	2.874	2.769	2.877	2.894
Total DRS	4.048	3.536	3.416	3.592	3.645

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

De um lado, o fato da Litoral Sul possuir a maior capacidade fiscal per capita entre as microrregiões é explicada pela presença de Presidente Kennedy, Itapemirim, Marataízes e Anchieta. Os três primeiros recebem elevadas quantias de recursos provenientes das compensações financeiras pela exploração do petróleo em sua costa e o último se beneficia da herança deixada pelo funcionamento de uma grande planta industrial em seu território (Tabela 3).

[3] Para o projeto DRS, as microrregiões foram agregadas, para fins metodológicos, em "Arranjos", ficando assim distribuídas: Arranjo1 – Litoral Sul e Central Sul; Arranjo2 – Central Serrana, Sudoeste Serrana e Caparaó; Arranjo 3 – Rio Doce e Centro-Oeste; Arranjo 4 – Nordeste e Noroeste.

Tabela 3 – Principais receitas por habitante no ano de 2019, em R$

Arranjo / Microrregião	Tributos		Transferências		
	IPTU	ISS	FPM	QPM-ICMS	Royalties
Arranjo 1	112	279	507	1.069	1.203
Central Sul	77	176	428	485	61
Litoral Sul	178	474	659	2.183	3.383
Arranjo 2	28	91	666	712	128
Caparaó	31	70	687	533	137
Central Serrana	22	106	654	928	122
Sudoeste Serrana	26	111	644	813	120
Arranjo 3	45	375	478	777	283
Centro-Oeste	35	147	521	610	102
Rio Doce	54	568	442	917	435
Arranjo 4	19	168	552	629	191
Nordeste	20	210	524	585	224
Noroeste	18	95	601	704	135
Total DRS	52	242	544	802	457

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

De outro lado, a presença de Cachoeiro de Itapemirim distorce os valores per capita da Central Sul, pois o município detém mais de 60% da população microrregional e como os valores arrecadados e recebidos via transferências por habitante são baixos, acaba por influenciar a média da microrregião (Tabela 2 e Tabela 3).

O Arranjo 2, composto pelas microrregiões Caparaó, Central Serrana e Sudoeste Serrana se caracteriza por abranger municípios de baixo porte populacional com presença marcante da agropecuária na composição econômica. Entre as dez microrregiões do estado, Caparaó, Sudoeste Serrana e Centra Serrana são as três em que a agropecuária possui maior peso, com participações de 16%, 17% e 35%, respectivamente.

A receita do Arranjo e das três microrregiões é formada majoritariamente por transferências, sendo o FPM mais importante para o Caparaó e o ICMS para a Central Serrana e Sudoeste Serrana (Tabela 3).

O Arranjo 3 é formado pelas duas microrregiões do DRS com maior presença da indústria na sua estrutura econômica depois da Litoral Sul. De acordo com os dados do PIB dos Municípios 2018, a indústria representou 40% do PIB da microrregião Rio Doce e 21% da Centro-Oeste Serrana. Embora essa representatividade não chegue nem perto dos 66% da Litoral Sul, é possível afirmar que Rio Doce e Central Serrana possuem uma indústria mais diversificada que a Litoral Sul, que é dependente da exploração de petróleo e da pelotização de minério de ferro.

A estrutura industrial mais diversificada e a presença de dois grandes centros urbanos (Linhares e Aracruz) faz com que os tributos e a transferência de ICMS ganhem importância na composição da receita da Rio Doce. Na Centro-Oeste a QPM-ICMS é a principal fonte de recursos, mas o patamar desta receita ocupa uma das últimas posições no ranking entre as microrregiões (Tabela 3).

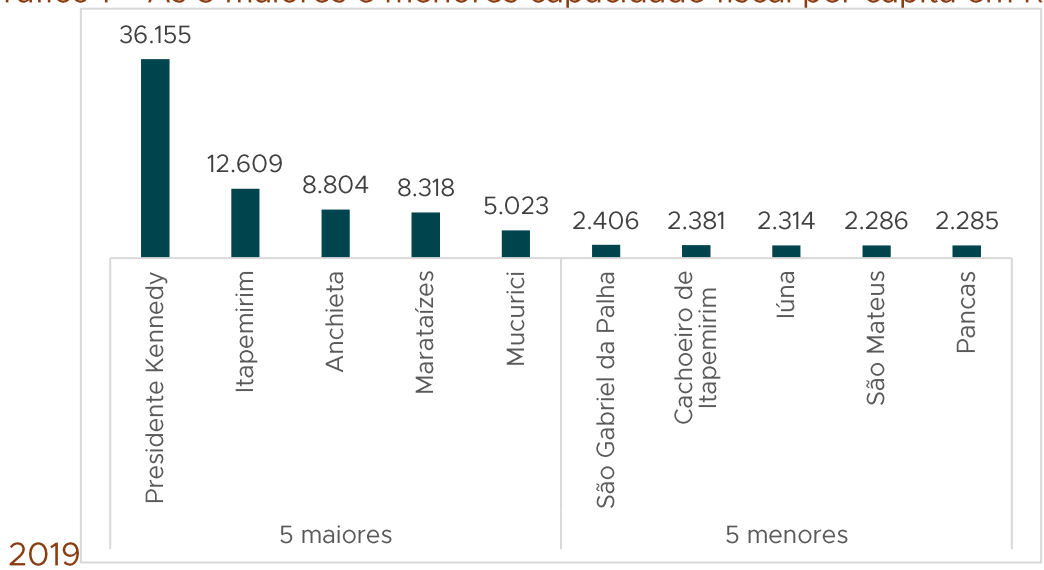
No Arranjo 4 é também a QPM-ICMS a principal fonte de recursos das microrregiões Nordeste e Noroeste. No Nordeste a média da capacidade fiscal per capita é puxada para baixo por São Mateus, município que concentra 45% da população regional. No Noroeste a média é influenciada por Barra de São Francisco e Nova Venécia, que juntos respondem por quase 60% da população regional e possuem as menores capacidade fiscal per capita (Tabela 3).

4.2. Amplitude da desigualdade e repercussão no atendimento das demandas sociais

A grande diferença na capacidade de custear os investimentos e as demandas sociais entre os municípios são agravadas, nos estados produtores de petróleo e gás, devido as transferências de royalties.

Em 2019, as quatro primeiras localidades no ranking da capacidade fiscal per capita - Presidente Kennedy (R$ 36.155), Itapemirim (R$ 12.609), Anchieta (R$ 8.804) e Marataízes (R$ R$ 8.318) -caracterizam-se por terem baixa população, na faixa de 10 mil a 40 mil habitantes, estão localizados na microrregião Litoral Sul e são os quatro maiores recebedores de royalties do petróleo e gás. Anchieta ainda abriga uma grande planta industrial, que mesmo não operando desde 2015, garantiu elevadas somas de QPM-ICMS ao município (Gráfico 1 – As 5 maiores e menores capacidade fiscal per capita em R$, 2019Gráfico 1).

Gráfico 1 – As 5 maiores e menores capacidade fiscal per capita em R$,

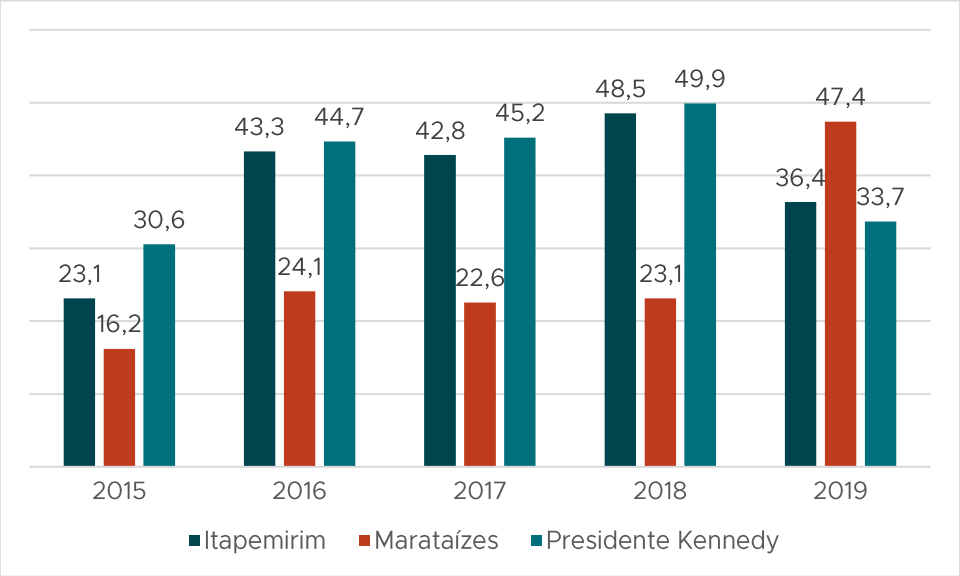


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

Enquanto a capacidade fiscal per capita de Presidente Kennedy, primeiro colocado do ranking, foi de R$ 36.155, em 2019, o valor de Pancas foi de apenas R$ 2.285. Tal assimetria só poderia ser removida com mudanças nas regras de distribuição dos royalties do petróleo e gás, sobretudo na forma de repartição das participações especiais, que são recebidas exclusivamente por municípios produtores, ou confrontante com a plataforma continental (Gráfico 1 – As 5 maiores e menores capacidade fiscal per capita em R$, 2019Gráfico 1).

O Gráfico 2 abaixo reforça o que foi dito sobre as participações especiais, pois apenas eventualmente outros municípios além de Itapemirim, Marataízes e Presidente Kennedy recebem este recurso. Observa-se que as participações são bastante representativas nos royalties destes municípios, correspondendo entre 33,7% e 49,9% para Itapemirim e Presidente Kennedy desde 2016, e representando 47,4% em Marataízes no ano de 2019.

Gráfico 2 – Participação das participações especiais no total dos royalties dos municípios selecionados



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Quando se exclui do ranking de capacidade fiscal per capita Presidente Kennedy, Itapemirim, Anchieta e Marataízes, a diferença entre o primeiro e o último colocado equivale a 2,2 vezes. Ainda que caia significativamente, é uma diferença considerável tendo em vista que os municípios possuem as mesmas atribuições independentemente das heterogeneidades existentes entre eles.

A assimetria na capacidade fiscal per capita repercute na prestação de serviços públicos e na realização de investimentos. A análise das duas principais áreas de aplicação de recursos públicos na educação e na saúde podem ajudar a entender os reflexos dessa desigualdade.

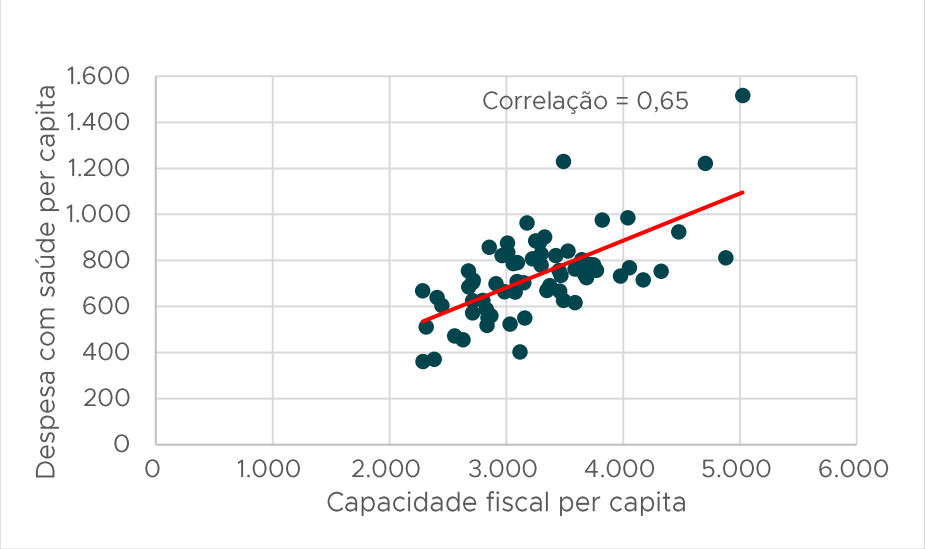
Antes de apresentar alguns números, cabe alertar sobre a possibilidade de um município, apresentar um gasto elevado com a educação em razão do baixo número de alunos, tanto pelo perfil demográfico local como pelo fato do governo estadual atender uma parcela significativa de alunos do ensino fundamental. Já na saúde os diferenciais podem estar relacionados ao enquadramento da

prefeitura na gestão dos SUS, que pode gerar um maior volume de recursos canalizados especificamente para a área por meio de transferências. Por fim, o gasto por habitante ou por aluno, são influenciados pela prioridade dada pela prefeitura ao setor.

Dessa forma, não se deve esperar que a ordenação da capacidade fiscal per capita defina as posições nos gastos com educação por aluno e com saúde por habitante. Especificamente, para o setor de saúde verifica-se que há uma correlação positiva entre a capacidade fiscal per capita e os gastos com saúde por habitante.

O Gráfico 3, plotado desconsiderando os municípios de maior capacidade fiscal per capita (Presidente Kennedy, Itapemirim, Anchieta e Marataízes) mostra a correlação entre esta variável e o gasto com saúde por habitante. A correlação que foi de 0,65, em 2019, trata-se de uma correlação moderada, mas indica que o gasto com saúde per capita aumenta à medida que a capacidade fiscal per capita aumenta. Com a inserção dos municípios excluídos do cálculo, a correlação teria sido de 0,95.

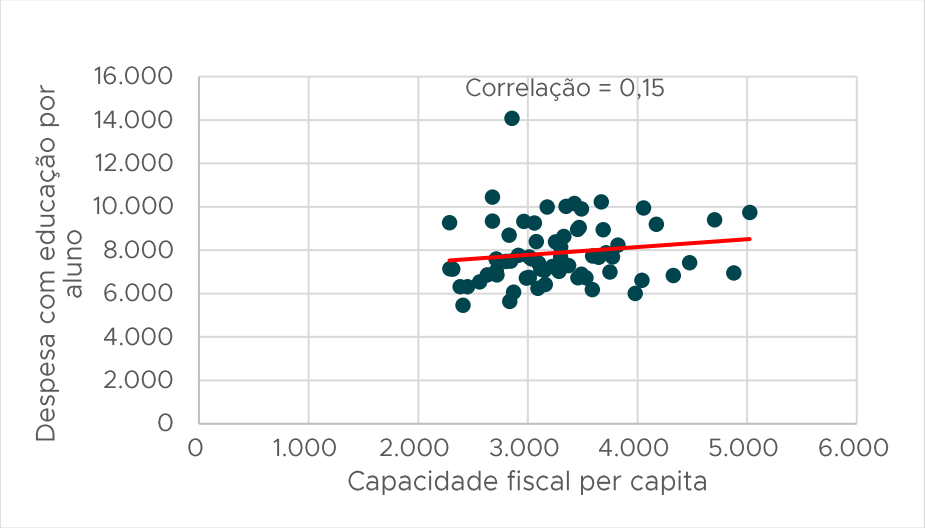
Gráfico 3 – Correlação entre a capacidade fiscal per capita e o gasto com saúde por habitante em 2019 – em R$



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

Por outro lado, em razão da sobreposição de atribuições dos governos municipais e estadual no ensino fundamental, do perfil demográfico e das diferentes priorizações dada ao setor, a despesa com educação por aluno apresenta uma baixa correlação positiva com a capacidade fiscal per capita (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Correlação entre a capacidade fiscal per capita e o gasto em educação por aluno em 2019 – em R$



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

Todavia o que se quer mostrar aqui fica bastante claro, quando se observa o caso da saúde: quanto maior a capacidade fiscal per capita maior a capacidade do município atender as demandas sociais da área.

No período em análise, as disparidades mais acentuadas da capacidade fiscal per capita dos municípios origina-se preponderantemente das regras de distribuição dos royalties do petróleo e gás, que beneficia poucos municípios com um grande volume de recursos. Dessa forma, tornar essa repartição mais equânime significaria rever os critérios de distribuição no Congresso Nacional.

Já as desigualdades ao se desconsiderar os quatro primeiros colocados do ranking de capacidade fiscal per capita, originam-se do sistema tributário nacional e do mecanismo de descentralização vertical de receitas.

Apesar das inúmeras rubricas que compõem o plano de contas da receita, a maior parte do recurso auferido pelos municípios origina-se na receita tributária e nas transferências de FPM, ICMS e Royalties do petróleo e gás.

Como abordado anteriormente, o FPM beneficia mais os municípios de menor porte populacional, enquanto a QPM-ICMS, embora tenha uma participação mais bem distribuída entre os municípios, tende a favorecer as localidades que abrigam grandes plantas industriais.

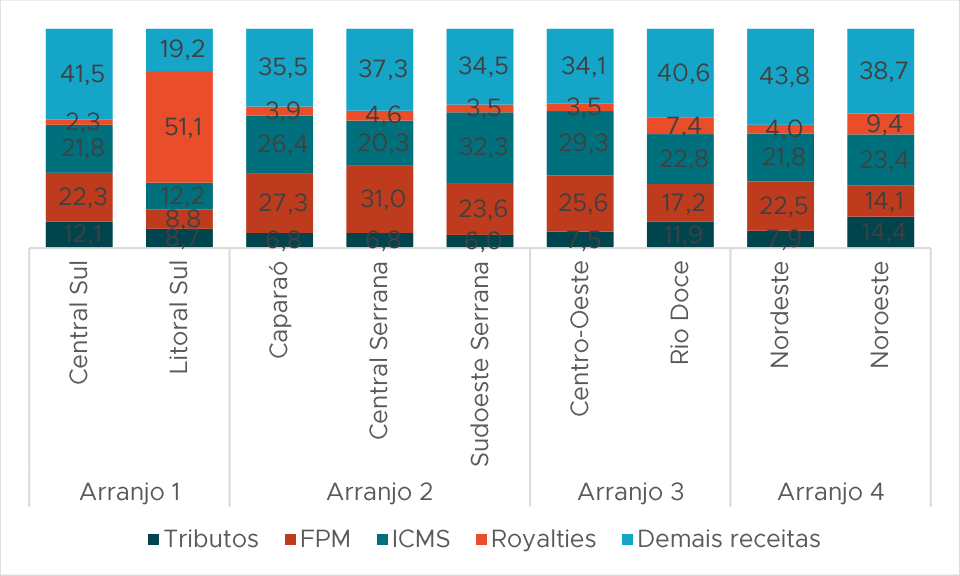
Já os tributos, em razão de suas características, tendem a favorecer mais os grandes centros urbanos. Entretanto, o potencial dos tributos municipais é reconhecidamente pouco explorado em todo Brasil. Isso acontece porque, de maneira geral, os governos locais são incapazes de controlar e cobrar adequadamente seus tributos; e segundo porque os prefeitos optam por não cobrar corretamente os tributos em função da proximidade com a população, visando a construir uma boa imagem para o período eleitoral (RIANI, 2011, p. 194; REZENDE, 243-249).

O Gráfico 5 apresenta a representatividade dos principais itens na receita total por Microrregião. Observa-se que as heterogeneidades regionais resultam numa estrutura de obtenção de receita distinta no que se refere ao peso relativo de cada item na receita total.

O padrão comum a maioria das microrregiões, independentemente do arranjo ao qual pertençam, é que suas receitas são compostas majoritariamente pelas transferências de ICMS e FPM. As exceções são a microrregião Litoral Sul, na qual os royalties de petróleo têm um peso significativo, e a Noroeste, cujo peso dos tributos perde apenas para os repasses de ICMS e supera ligeiramente o FPM.

Observa-se que a importância desses itens na composição da receita municipal está fortemente associada ao porte populacional, à urbanização e ao grau de desenvolvimento da economia local.

Gráfico 5 – Composição da receita por microrregião em 2019



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

5. Capacidade de investimento

O indicador de capacidade de investimento corresponde ao valor disponível para investimentos em relação aos recursos correntes. Seu cálculo exclui da receita corrente (capacidade fiscal) a despesa corrente e as amortizações da dívida, conforme equação abaixo:

$$Capacidade\ de\ investimento = \frac{Receita\ corrente - (Despesa\ corrente + Amortização\ da\ dívida)}{Receita\ corrente}$$

A capacidade de investimento dos municípios do PDRS oscilou entre o mínimo de 7,2% em 2016 e o máximo de 12,9% em 2019. O indicador é influenciado, principalmente pelos resultados obtidos pelas microrregiões Litoral Sul e Rio Doce, que ao longo do período 2015-2019 registraram valores disponíveis para investimentos em relação aos recursos correntes na casa de dois dígitos em quatro dos cinco anos da série (Tabela 4).

Tabela 4 – Capacidade de investimento por arranjo e microrregião

Arranjo / Microrregião	2015	2016	2017	2018	2019
Arranjo 1	19,8	8,7	13,4	11,9	20,8
Central Sul	9,9	11,9	12,1	8,5	12,0
Litoral Sul	24,4	7,0	14,0	13,7	25,3
Arranjo 2	4,3	5,1	5,8	8,5	7,5
Caparaó	3,6	0,6	4,4	7,6	4,7
Central Serrana	5,6	8,4	9,1	14,5	10,6
Sudoeste Serrana	4,3	8,6	5,4	5,3	8,5
Arranjo 3	6,2	8,8	9,9	10,3	10,9
Centro-Oeste	2,1	5,5	3,7	5,3	5,5
Rio Doce	8,5	10,8	13,6	13,2	14,0
Arranjo 4	6,0	3,6	7,4	8,8	7,0
Nordeste	5,3	4,5	7,2	8,1	6,7
Noroeste	7,2	2,2	7,7	10,0	7,6
Total DRS	10,4	7,2	9,8	10,2	12,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

A maioria dos municípios apresentou capacidade de investimento positiva entre 2015 e 2019, sendo que, a partir de 2016, mais da metade das prefeituras registraram capacidade de investimento superior a 5% (Tabela 5).

Tabela 5 – Percentual de municípios por faixa de capacidade de investimento

Faixa	2015	2016	2017	2018	2019
Abaixo de -5%	5,6	7,0	4,2	5,6	0,0
Entre -5% e 0%	8,5	12,7	8,5	5,6	5,6
Entre 0% e 5%	39,4	22,5	23,9	21,1	26,8
Entre 5% e 10%	22,5	31,0	29,6	23,9	29,6
Acima de 10%	23,9	26,8	33,8	43,7	38,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

Os percentuais de municípios com capacidade de investimentos negativa, embora tenha sido baixa, é preocupante, uma vez que o indicador funciona como uma *proxy* do equilíbrio orçamentário.

Quando negativo, para o município fechar o ano com a receita maior que a despesa precisa contar com recursos oriundos das receitas de capital, que são obtidos por meio da venda de ativos, via operações de crédito e por recebimento de transferências de capital das outras esferas de governo, que são recursos voltados especificamente para investimentos.

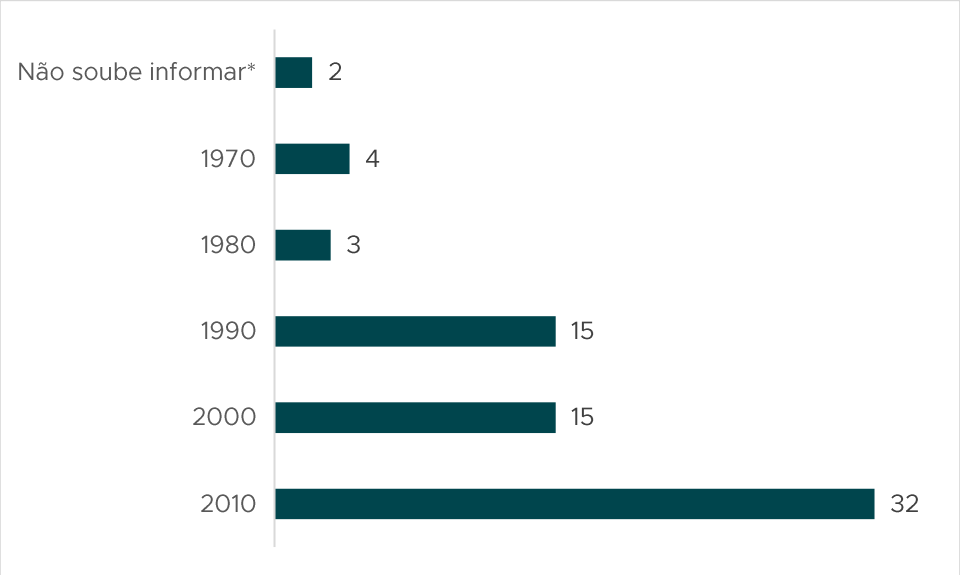
De acordo com Lucas (2006), qualquer município pode ter capacidade de investimento superior a 10%, caso não tenha, a administração deve adotar medidas de otimização da arrecadação e racionalização dos gastos.

Em todos os municípios do Brasil e do Espírito Santo, em particular, a otimização da arrecadação tributária pode ser obtida sem aumento da pressão sobre os

contribuintes. Isso pode ser comprovado pela Pesquisa MUNIC do IBGE, que no ano de 2015 abordou o tema dos recursos de gestão. O IBGE investigou os recursos que servem de base para a arrecadação do IPTU: cadastro imobiliário e Planta Genérica de Valores; e para a arrecadação do ISS, cadastro de prestadores de serviços.

Verifica-se que todos os municípios integrantes do PDRS possuem cadastro imobiliário informatizados, mas dois não souberam informar o ano em que ocorreu a última atualização. Entre os que souberam informar, os dados mostram que há uma grande defasagem a ponto de quatro municípios terem realizado a atualização na década de 1970: Baixo Guandu em 1977 e Conceição do Castelo, Muqui e Pancas em 1979. Outros três promoveram a atualização na década de 1980: Itarana, Ecoporanga e Cachoeiro de Itapemirim. Por outro lado, 32 municípios haviam atualizado o cadastro imobiliário entre 2010 e 2015, o que pode ser considerado relativamente bom, uma vez que a literatura sobre o tema recomenda a atualização num período entre 3 e 5 anos (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Quantitativo de municípios segundo a década da última atualização do cadastro imobiliário



O maior quantitativo de municípios com cadastro atualizado pertence a microrregião do Caparaó, no qual dois terços dos municípios atualizaram o cadastro entre os anos de 2010 e 2015 (Tabela 6).

Tabela 6 – Distribuição (%) dos municípios segundo a década da última atualização do cadastro imobiliário, por microrregião - 2015

Microrregião	Não informou	1970	1980	1990	2000	2010	Total
Rio Doce	16,7	0,0	0,0	33,3	0,0	50,0	100,0
Noroeste	14,3	0,0	14,3	0,0	28,6	42,9	100,0
Caparaó	0,0	0,0	0,0	16,7	16,7	66,7	100,0
Litoral Sul	0,0	0,0	0,0	50,0	12,5	37,5	100,0
Central Serrana	0,0	0,0	20,0	20,0	20,0	40,0	100,0

Sudoeste Serrana	0,0	14,3	0,0	0,0	42,9	42,9	100,0
Central Sul	0,0	14,3	14,3	14,3	28,6	28,6	100,0
Nordeste	0,0	0,0	0,0	33,3	11,1	55,6	100,0
Centro-Oeste	0,0	20,0	0,0	20,0	30,0	30,0	100,0
Total	2,8	5,6	4,2	21,1	21,1	45,1	100,0

Fonte: IBGE (MUNIC).

Ainda sobre os recursos utilizados na arrecadação do IPTU, a pesquisa investigou a existência e atualização da Planta Genérica de Valores (PGV). Foi apurado que 11 municípios não possuíam PGV: Irupi, Apiacá, Pedro Canário, Nova Venécia, Iúna, Divino de São Lourenço, Ibitirama, Ibatiba, Governador Lindenberg, Vila Valério e Rio Novo do Sul. Entre os 60 que utilizam a ferramenta, em 48 a PGV era informatizada (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Quantitativo de municípios com PGV e PGV informatizada - 2015



Fonte: IBGE (MUNIC).

Na análise por microrregião, os extremos foram representados por Rio Doce, Central Serrana e Sudoeste Serrana, nas quais todos os municípios possuíam PGV, e Caparaó, na qual 41,7% dos municípios não tinham PGV. Por outro lado, entre os municípios que possuíam PGV, o Caparaó juntamente com Noroeste e a Central Sul, apresentaram índice de 100% na ferramenta informatizada (Tabela 7).

Tabela 7 – Existência da PGV nos municípios por microrregião - 2015

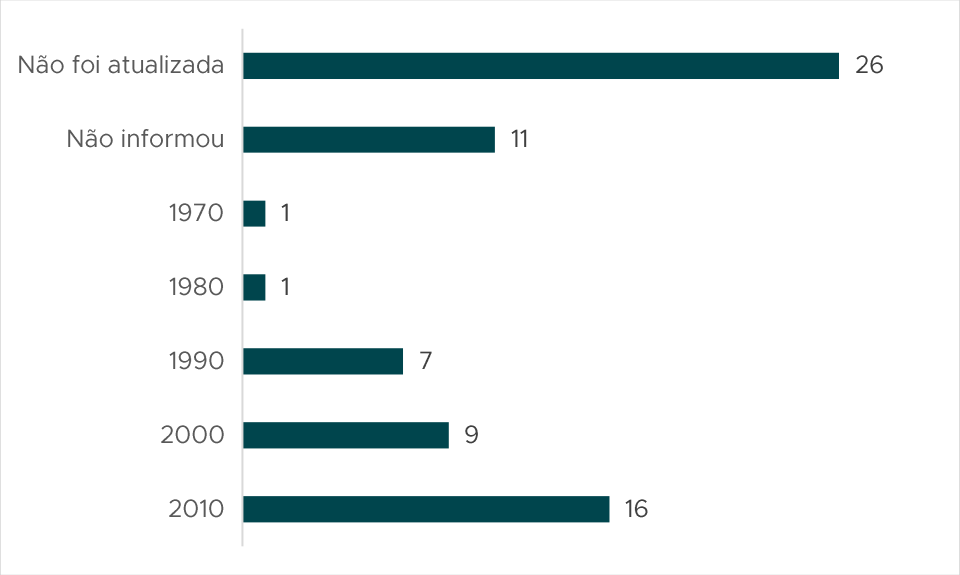
Microrregião	PGV existência			PGV informatizada existência		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Rio Doce	100,0	0,0	100	83,3	16,7	100
Noroeste	85,7	14,3	100	100,0	0,0	100
Caparaó	58,3	41,7	100	100,0	0,0	100
Litoral Sul	87,5	12,5	100	57,1	42,9	100
Central Serrana	100,0	0,0	100	40,0	60,0	100
Sudoeste Serrana	100,0	0,0	100	85,7	14,3	100
Central Sul	85,7	14,3	100	100,0	0,0	100

Nordeste	88,9	11,1	100	62,5	37,5	100
Centro-Oeste	80,0	20,0	100	87,5	12,5	100
Total	84,5	15,5	100	80,0	20,0	100

Fonte: IBGE (MUNIC).

Quanto ao nível de atualização, 26 responderam que não atualizaram e outros 11 não deram a informação. Entre os 34 municípios que responderam à questão, 16 atualizaram a PGV entre 2010 e 2015, 9 na década de 2000, 7 nos anos de 1990 e 1 na década de 1980 e 1970 (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Quantitativo de municípios, segundo a década da última atualização da PGV



Fonte: IBGE (MUNIC).

Com relação ao ISS, dos 71 municípios do PDRS, apenas Ponto Belo não possuía cadastro de prestadores de serviços. Dos 70 que possuíam, somente em Pedro Canário e Nova Venécia o recurso não era informatizado.

A Sudoeste Serrana se destacou com o maior quantitativo de municípios com cadastro de prestadores de serviços atualizado entre 2010 e 2015, com 71,4% do total, contrastando com a Centro Oeste, na qual o patamar foi de apenas 20%. Nessa microrregião, na Noroeste, na Litoral Sul e na Rio Doce, metade dos municípios ou mais informaram apenas que o cadastro não foi atualizado sem indicar o ano da última atualização (Tabela 8).

Tabela 8 - Distribuição (%) dos municípios segundo a década da última atualização do cadastro de prestadores de serviços, por microrregião

Microrregião	Não foi atualizado	Não informou	Antes de 2000	2000	2010	Total
Centro-Oeste	60,0	0,0	0,0	20,0	20,0	100,0
Noroeste	57,1	0,0	0,0	0,0	42,9	100,0

Sudoeste Serrana	14,3	0,0	0,0	14,3	71,4	100,0
Central Serrana	20,0	0,0	0,0	20,0	60,0	100,0
Litoral Sul	50,0	0,0	0,0	12,5	37,5	100,0
Rio Doce	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0	100,0
Central Sul	28,6	0,0	0,0	28,6	42,9	100,0
Caparaó	25,0	0,0	0,0	16,7	58,3	100,0
Nordeste	0,0	11,1	11,1	11,1	66,7	100,0
Total	33,8	1,4	1,4	14,1	49,3	100,0

Fonte: IBGE (MUNIC).

Os números trazidos pela pesquisa revelam que há uma grande desatualização acerca dos recursos que podem auxiliar o aumento da receita tributária dos municípios e, consequentemente, de sua capacidade fiscal. Revela ainda, um nível de desconhecimento alarmante, uma vez que alguns municípios não souberam responder algumas questões básicas sobre os recursos que estão sob sua gestão.

Deve-se enfatizar que, é sobre esses recursos que os municípios têm condições de atuar sem depender das outras esferas de governo. Entretanto, como observado anteriormente, não existe vontade política para alterar esta realidade.

6. Desempenho das finanças municipais

A receita dos municípios é composta basicamente de recursos próprios, recursos que recebem dos governos federal e estadual (as transferências) e recursos provenientes de operações de crédito. Raramente as prefeituras capixabas se utilizam de operações de crédito para se financiar, de forma que a maior parte da receita utilizada pelas administrações municipais são oriundas da receita própria, cuja principal fonte é a receita tributária, e das transferências, com destaques para o FPM, a QPM-ICMS e os Royalties do petróleo e gás (Tabela 9).

Tabela 9 – Principais receitas dos municípios do PDRS em R$ milhões corrigidos pelo IPCA de 2019

Itens	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Própria	1.030,46	902,54	888,25	1.218,71	1.352,78
Tributos	760,72	668,20	616,49	682,03	744,88
IPTU	105,33	94,18	100,48	107,91	147,99
ISS	488,35	386,26	366,10	359,10	361,26
Outros tributos	167,04	187,77	149,90	215,02	235,63
Demais receita próprias	269,73	234,34	271,76	536,68	607,90
Transferências	7.312,94	6.459,98	6.232,72	6.264,26	6.265,77
FPM	1.098,02	1.287,40	1.252,23	1.343,79	1.471,29
ICMS	1.619,49	1.426,36	1.479,62	1.530,86	1.607,22
Royalties	922,91	661,59	826,06	1.122,56	1.180,38
Demais transferências	3.672,53	3.084,63	2.674,82	2.267,05	2.006,88
Operações de crédito	9,10	30,75	7,72	17,26	52,10

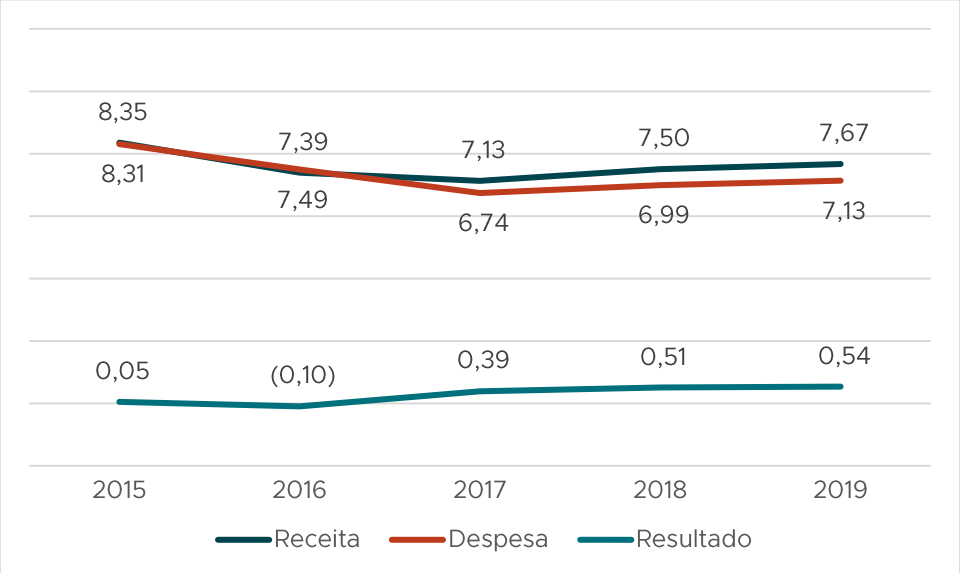
Receita total	8.352,50	7.393,28	7.128,69	7.500,23	7.670,65

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) e Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo (SEFAZ-ES).

Dessa forma, a receita dos municípios está atrelada ao comportamento da economia nacional e da economia estadual no caso das transferências de FPM e ICMS, respectivamente, e da economia local em razão da arrecadação dos tributos.

No período 2015-2019, as finanças dos municípios abrangidos pelo PDRS foram marcadas por retração e estagnação, ocorrendo queda nos anos de 2016 e 2017 e ligeiro crescimento em 2018 e 2019, sempre na comparação com o ano imediatamente anterior. De acordo com dados coletados na STN e no TCE-ES, a receita total dos municípios, em 2019, foi ligeiramente inferior à de 2015, a preços corrigidos pelo IPCA do ano de 2019 (Tabela 9 e Gráfico 9).

Gráfico 9 – Receita, despesa, resultado em R$ bilhões corrigidos pelo IPCA de 2019

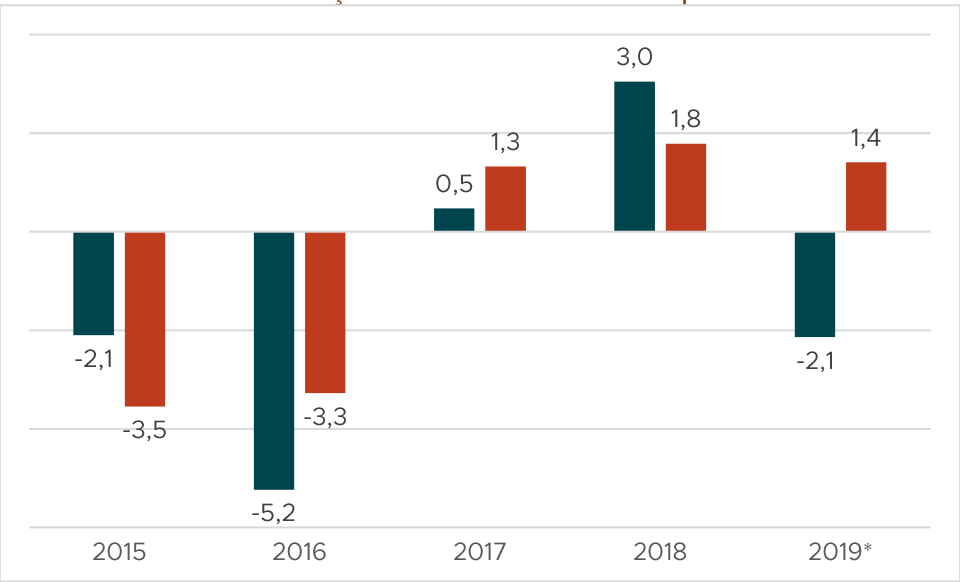


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

A evolução da receita reflete de um lado, o nível de atividade econômica do estado e do Brasil através da arrecadação de impostos e do recebimento de transferências, respectivamente. De outro lado, espelha fatores institucionais, como a administração fazendária e a legislação que rege o recolhimento de tributos nas esferas municipal, estadual e federal.

O comportamento do período em tela deve ser atribuído, principalmente ao nível de atividade da economia capixaba, que recuou em três dos cinco anos do período em análise e registrou baixo crescimento nos outros dois anos. Isso repercutiu na arrecadação tributária municipal e no repasse estadual de ICMS, que apresentaram a trajetória descrita anteriormente, quais sejam, quedas em 2016 e 2017 e recuperação nos anos de 2018 e 2019, com o valor de 2019 ligeiramente abaixo de 2015 (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Taxa de variação anual do PIB do Espírito Santo e do Brasil



Fonte: IBGE e IJSN.

O baixo nível de crescimento da economia brasileira impediu que o FPM se expandisse mais. Em 2016, os repasses aumentaram significativamente em função do evento extraordinário da repatriação de recursos externos[4]. Com isso, houve um aumento da arrecadação do IR e consequentemente do FPM.

Nesse contexto, para não incorrer em desequilíbrios orçamentários os municípios efetuaram cortes na despesa. De acordo com o gráfico 1, o resultado que reflete a diferença entre as receitas e despesas, ajustado para não incluir as receitas e despesas intraorçamentárias, foi positivo em quatro dos cinco anos analisados. Isso foi possível devido a redução dos gastos com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes, os dois maiores dos orçamentos municipais, e investimentos. Os cortes mais profundos ocorreram nos investimentos, cujos valores de 2017 e 2018 chegaram a representar cerca de metade do valor investido em 2015 (Tabela 10).

Tabela 10 – Despesas dos municípios por grupo de natureza em R$ milhões corrigidos pelo IPCA de 2019

Itens	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal e encargos sociais	4.043,55	3.703,28	3.572,80	3.492,05	3.464,45
Juros e encargos da dívida	9,90	10,12	9,28	6,62	12,40
Outras despesas correntes	3.180,19	2.891,42	2.664,51	2.949,03	2.941,37
Investimentos	978,81	760,87	402,03	450,60	655,37
Inversões financeiras	4,20	1,74	2,92	0,00	0,10
Amortização de dívida	90,44	86,27	87,20	95,69	54,03
Despesa total	8.307,09	7.488,66	6.738,74	6.994,00	7.133,10

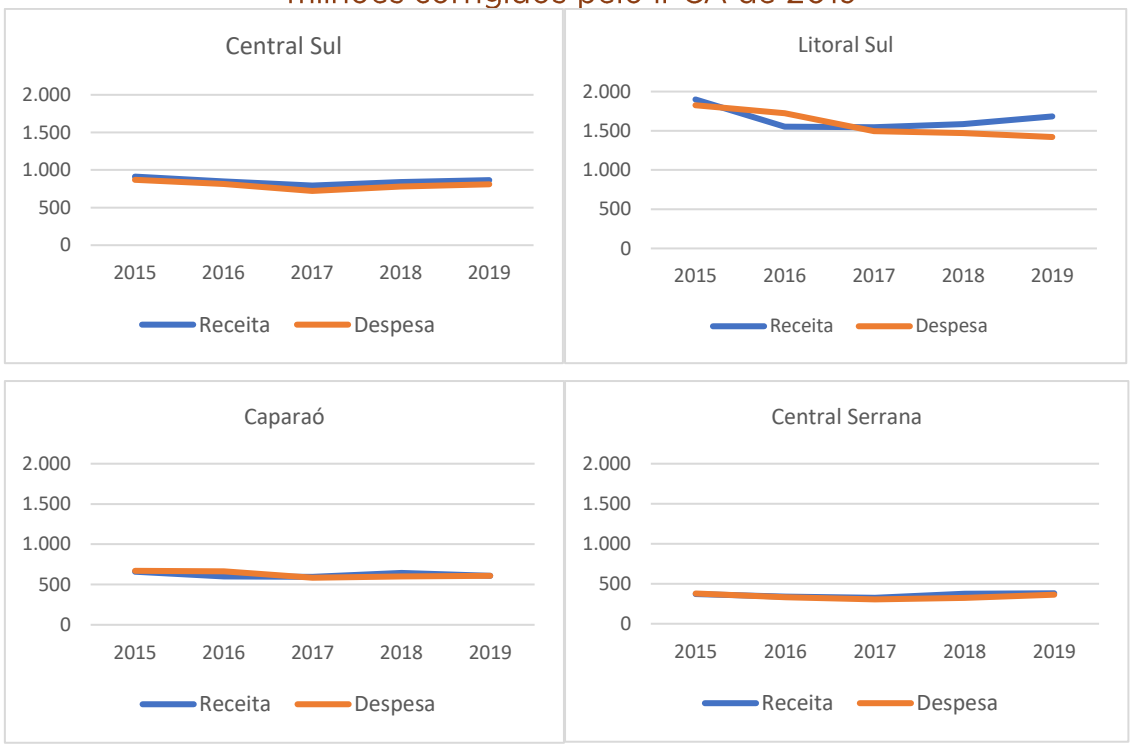
[4] A Lei 13.254, de 13 de janeiro de 2016, estabeleceu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País. A Lei autorizou pessoas físicas e empresas com recursos no exterior quitarem as pendências com o Fisco com desconto na multa até o dia 31 de outubro de 2016.

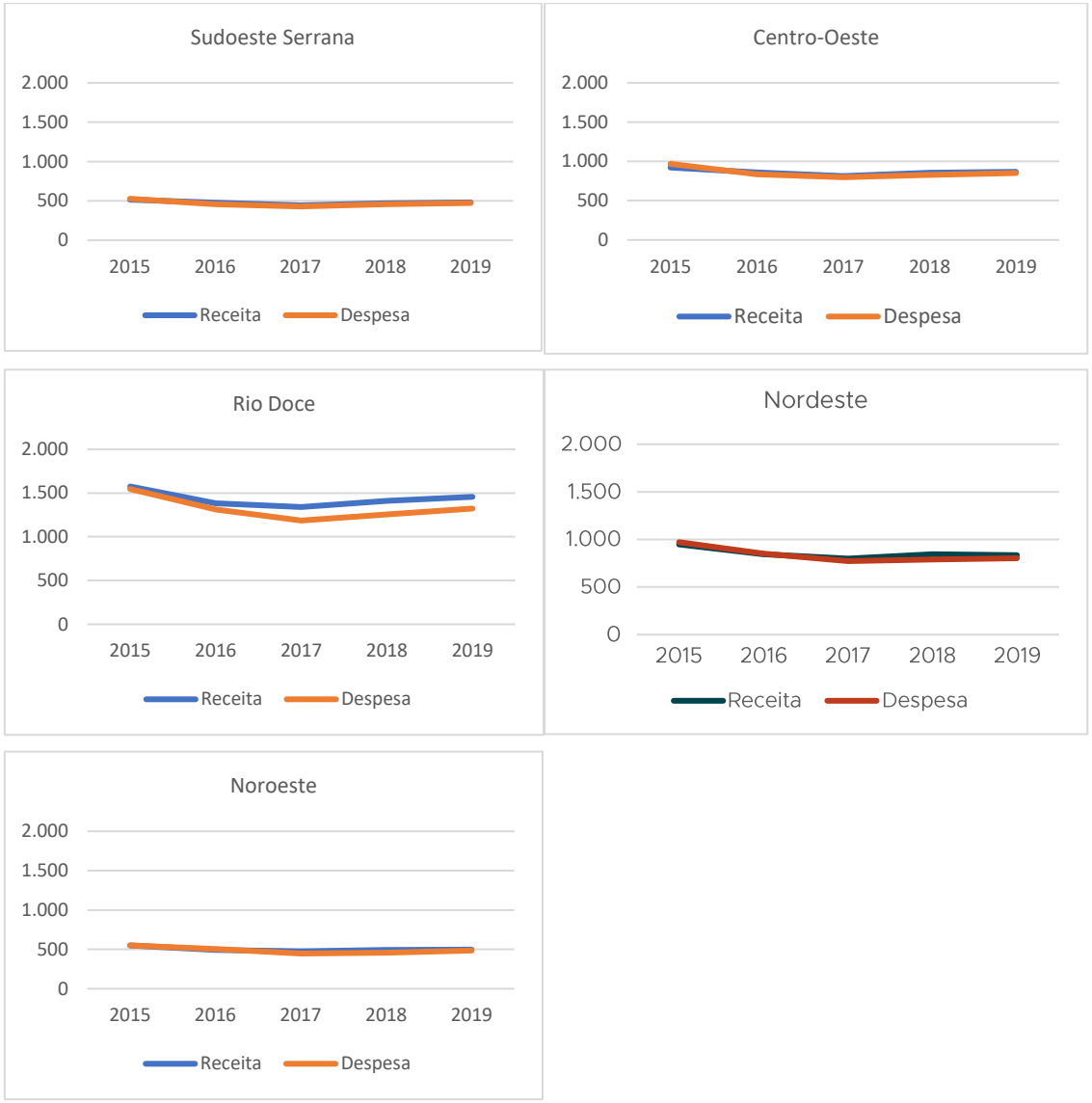
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

Este tipo de ajuste é uma regularidade empírica observada ao longo dos anos. Toda vez que existe a necessidade de ajustar a despesa às quedas ocorridas na receita, os municípios recorrem em primeiro lugar aos cortes nos investimentos, uma vez que parcela considerável das despesas são de caráter obrigatório, como os gastos com servidores ativos e inativos; ou essencial a população como os serviços de limpeza urbana, iluminação pública, transporte público, e de difícil redução relacionadas ao funcionamento da máquina pública; e a manutenção e a provisão de bens e serviços postos à disposição da sociedade.

Os valores agregados para os municípios do PDRS ocultam o comportamento da receita e despesa por microrregião. Por esta análise o conjunto de gráficos a seguir, desenhados na mesma escala, permitem fazer três constatações. Em primeiro lugar, a maioria das microrregiões exibiram um relativo equilíbrio entre receitas e despesas. Em segundo lugar, observou-se uma tendência de ligeira queda ou estabilidade da receita e da despesa nas diferentes microrregiões, com movimentos mais acentuados de quedas de ambas as categorias ocorrendo na Litoral Sul e na Rio Doce. Em terceiro lugar, o comportamento do conjunto do PDRS é influenciado basicamente pela Litoral Sul e Rio Doce, que movimentam os maiores volumes de recursos financeiros (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Receita, despesa e resultado dos municípios do DRS em R$ milhões corrigidos pelo IPCA de 2019





Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

7. Indicadores de gestão fiscal

A alocação dos recursos municipais é pouco flexível em razão da realização de despesas de caráter obrigatório e vinculações a áreas especificas. Nota-se a partir da Tabela 10 que, observadas por grupo de natureza, as principais despesas dos municípios são realizadas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes.

Ambas são compostas por despesas de caráter obrigatório. O gasto com pessoal e encargos sociais abrangem dispêndios com servidores ativos e inativos. Já as outras despesas correntes contempla os custos de serviços essenciais postos à disposição da população como limpeza urbana, coleta de lixo, conservação e manutenção de áreas públicas e equipamentos públicos entre outros.

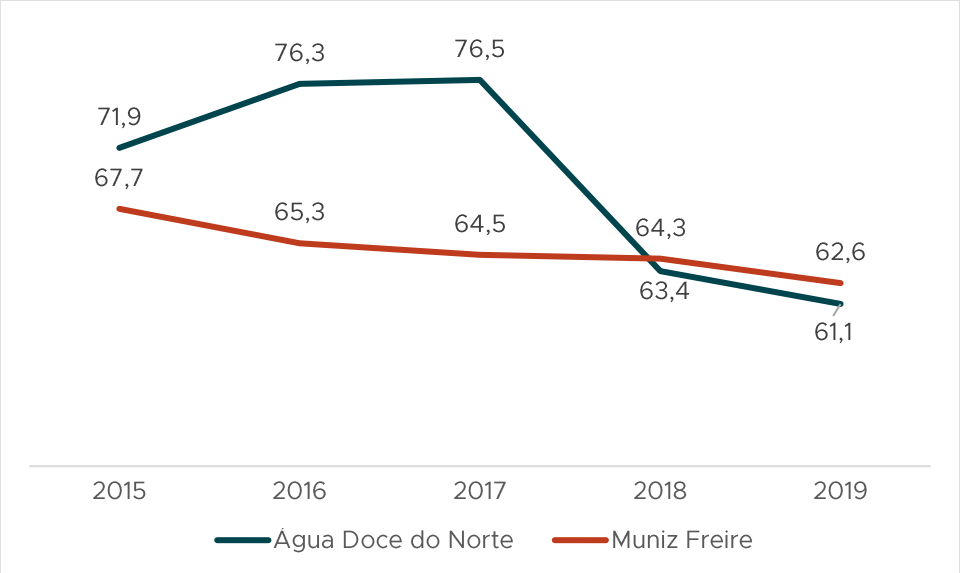
Entre 2015 e 2019, a maioria dos municípios cumpriram o limite estabelecido para o gasto com pessoal em relação a receita corrente liquida. Em 2019, dos 71 municípios do PDRS apenas Muniz Freire e Água Doce do Norte ultrapassaram o limite com 62,6% e 61,1%, respectivamente (Tabela 11).

Tabela 11 – Quantitativo de municípios por limite de gasto com pessoal em relação a receita corrente liquida (RCL)

Limite	2015	2016	2017	2018	2019
Limite de alerta (54%)	25	33	37	55	62
Limite prudencial (57%)	29	19	23	10	7
Limite máximo (60%)	10	12	6	3	0
Acima do limite máximo	7	7	5	3	2

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)

Gráfico 12 – Evolução do gasto com pessoal em relação a RCL em Água Doce do Norte e Muniz Freire

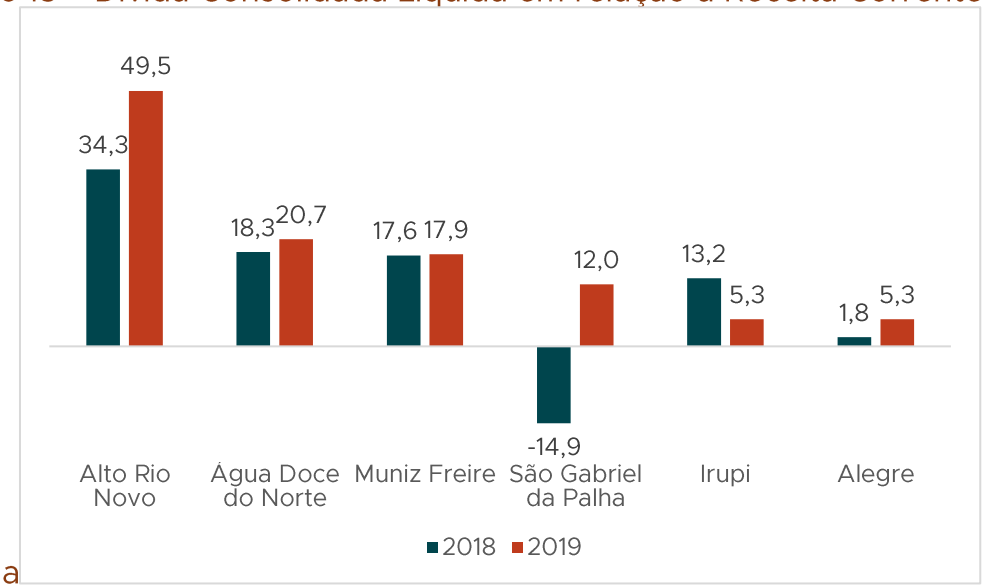


Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

A Tabela 10, mostra ainda que os gastos com serviços da dívida (juros e encargos da dívida mais amortização da dívida) não tem grande relevância na estrutura de despesa dos municípios. Isso é explicado pelo baixo nível de endividamento dos municípios do PDRS.

Em 2019, dos 71 municípios apenas seis apresentaram um comprometimento da dívida consolidada liquida em relação a receita corrente liquida superior a 5%. A situação mais preocupante é a de Alto Rio Novo, cujo indicador DCL/RCL aumentou 15 pontos percentuais de 2018 para 2019. Ainda assim o município está muito abaixo do limite estabelecido pela resolução do Senado Federal de 120% (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Dívida Consolidada Liquida em relação a Receita Corrente Liquida



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

A flexibilidade da gestão fiscal também é limitada por despesas vinculadas a áreas específicas, tais como educação e saúde. Ao longo dos anos poucos municípios não cumpriram a obrigatoriedade de aplicar os percentuais mínimos de suas receitas de impostos e transferências na saúde e na educação. Entre 2017 e 2019 todos cumpriram a obrigação em relação a saúde e apenas dois deixaram de cumprir em relação a educação (Tabela 12).

Tabela 12 – Quantitativo de municípios segundo o cumprimento de aplicação mínima nos gastos com saúde e educação

Área	Limite mínimo	2015	2016	2017	2018	2019
Saúde	Abaixo de 15%	0	3	0	0	0
	Maior ou igual a 15%	71	68	71	71	71
Educação	Abaixo de 25%	3	13	2	2	2
	Maior ou igual a 25%	68	58	69	69	69

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

O que fica claro da análise do cumprimento das obrigações fiscais é que a administração municipal se depara com uma estrutura relativamente engessada, pois possui pouca discricionariedade na aplicação dos recursos públicos.

Mesmo com essas limitações, poucos municípios do PDRS encontram dificuldades em cumprir os percentuais mínimos estabelecidos para educação e saúde e poucos ultrapassaram o limite máximo do gasto com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida.

Considerações finais

Em razão da restrita influência do governo sobre as decisões de localização empresarial, os municípios podem ampliar os recursos arrecadados sem aumentar a pressão sobre o contribuinte a partir de investimentos na sua estrutura fiscal.

Tais investimentos podem ser realizados com recursos próprios para os municípios com boa capacidade de investimento ou via operações de crédito, já que os municípios do PDRS possuem um baixo nível de endividamento e gastos com serviço da dívida.

Entretanto, a otimização da receita tributária não seria suficiente reduzir as desigualdades existentes na capacidade fiscal per capita, pois a principal fonte geradora da desigualdade é o royalty do petróleo e gás. Nesse cenário, somente mudanças na legislação por meio do Congresso Nacional poderia trazer maior simetria nos recursos transferidos aos municípios.

Deve ser dado atenção a localidades com elevada população, estrutura produtiva pouco desenvolvida e com pequena base de arrecadação própria, pois nenhum dos critérios de repartição das transferências favorece os municípios de maior porte populacional.

De maneira geral, os municípios do PDRS apresentaram as finanças equilibradas no período 2015-2019 e cumpriram, em sua maioria, os limites estabelecidos pelas diversas legislações que regem as finanças públicas. O equilíbrio foi obtido por meio de cortes profundos nos investimentos, no gasto com pessoal e em outras despesas correntes.

REFERÊNCIAS

ANP [Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis]. Manual de Procedimentos de Royalties. Disponível em: < http://www.anp.gov.br/images/Royalties-e-outras-participacoes/Manuais/Manual_de_Calculo_e_Distribuicao_de_Royalties.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BORGES, A.J.M. & VILLELA, T.M. Finanças dos Municípios Capixabas. Vitória, ES: Aequus Consultoria, v26, 2020. Disponível em:< http://aequus.com.br/anuarios/capixabas_2020.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

_____. Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios -

FPM a dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1881.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Lei 13.254, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/l13254.htm>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

_____. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

_____. Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional). Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Secretária de Orçamento Federal). Portaria Interministerial nº 5, de 25 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32421322/do1-2015-08-26-portaria-interministerial-no-5-de-25-de-agosto-de-2015-32421266>. Acesso em: 18 nov. 2020.

_____. Resolução nº 40, de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 11 dez. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Dados abertos do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://dados.es.gov.br/dataset/despesas-municipios>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. Dados abertos do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://dados.es.gov.br/dataset/receitas-municipios>. Acesso em: 12 out. 2020.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. Perfil dos municípios brasileiros: 2015. Pesquisa de informação básica municipais. Rio de Janeiro, 2016.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=downloads>. Acessado em: 16 nov. 2020.

IJSN [Instituto Jones dos Santos Neves]. Investimentos anunciados e concluídos no Espírito Santo 2018-2023. Vitória, ES, 2019. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6644>. Acesso em: 08 dez. 2019.

LUCAS, L.P.V. O financiamento dos investimentos nas Cidades: inovação e ousadia para superar a restrição fiscal. In: _____. **Qualicidades**: poder local e qualidade na administração pública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. p. 157-179.

PEREIRA NETO, C. A inclusão de parte do Espírito Santo na Sudene: o debate político. In: _____. **A migração para o bairro Planalto, no município de Linhares, impulsionada por fatores econômicos e redes migratórias**. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2020. p. 76-118.

REZENDE, F.A. Imposto sobre patrimônio: propriedade imobiliária. In: _____. Finanças Públicas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 243-249.

RIANI, F. Aspectos fiscais da participação do governo na economia brasileira. In: _____. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 188-228.

SANTOS, A.C; PEREIRA NETO, C; MARAGO, P.O.S. Desafios para o Espírito Santo com a nova alíquota de ICMS nas vendas interestaduais de produtos importados. Vitória, ES, 2013. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/4460>. Acesso em: 20 out. 2020.

Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo. Transferência aos Municípios. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/transfMunicipios/index.php>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 05 out. 2020.

_____. _____. _____ Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 20 nov. 2020.