



DESEMPENHO FISCAL DOS MUNÍCIPIOS BAIANOS: UMA ANÁLISE DOS PERFIS DE ARRECADAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FPM E DO ICMS

GT2 - Macroeconomia, Economia Internacional, Economia Brasileira, Economia Regional e Economia Baiana.

Roberto Paulo Machado Lopes¹
Olga Hianni Portugal Vieira²

Resumo: Este estudo analisa os desníveis na arrecadação *per capita* dos impostos de competência dos municípios baianos procurando estabelecer correlações com transferências *lump sum* (FPM) e derivadas (ICMS). A tese central é que as excessivas transferências pelo sistema de partilha, ao beneficiar os municípios pequenos, acaba estimulando a preguiça fiscal. O trabalho faz uma breve resenha do modelo de descentralização fiscal baseada em transferências e seus efeitos e distorções sobre o esforço arrecadatório dos municípios. A estratégia de análise faz uso de estatísticas descritivas de modo a avaliar a influência das transferências (FPM e ICMS) e produto *per capita* – variáveis explicativas – sobre a arrecadação dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) – variáveis de resposta. A análise é de corte transversal e os dados são do ano de 2022. As principais conclusões apontam que a excessiva participação das transferências *lump sum* nas receitas dos municípios baianos menos populosos abre espaço para um baixo esforço arrecadatório e que essas transferências teriam pouco efeito sobre o desempenho fiscal dos municípios maiores.

Palavras-chave: Descentralização Fiscal. Esforço de Arrecadação. Municípios Baianos.

1. INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal brasileiro institucionalizado nos anos 90 foi estruturado em uma base lógica consistente com as características territoriais e as desigualdades regionais. Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil mudou, a exemplo de muitos países, sua configuração institucional como forma de atribuir mais poder político e autonomia fiscal aos estados e municípios. No caso dos municípios, objeto de estudo deste trabalho, o exercício dessa autonomia se defronta com um hiato (fiscal) entre recursos arrecadados pelos municípios e o atendimento das demandas por governos locais. A correção desse desequilíbrio entre capacidade fiscal e provimento de bens públicos vai se fundamentar em um modelo de descentralização fiscal baseada em transferências.

Desde os trabalhos seminais de Samuelson (1955), Tiebout (1956) e Oates (1972), que serviram de base para uma teoria sobre o federalismo fiscal, até os trabalhos mais recentes, formou-se uma vasta literatura teórica e empírica sobre a descentralização fiscal. De um modo geral esses estudos mostram vantagens e desvantagens desse modelo. Para Oates (1972) os governos locais conhecem melhor as preferências de seus cidadãos do que os governos centrais, assim, níveis mais

¹ Professor Titular do Curso de Economia da UESB

² Professora Substituta da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Doutoranda – Curso de Economia – CEDEPLAR/UFMG

altos de descentralização atingem níveis mais elevados de atendimentos das demandas sociais. Desse modo, como as demandas sociais crescem em quantidade e complexidade, maiores seriam os benefícios da descentralização. Tiebout (1956), argumenta que a existência de um governo descentralizado facilitaria a mobilidade e permite a revelação de preferências, o que aumenta a eficiência dos governos locais na alocação de recursos. Nessa linha, estudos mais recentes, Mendes (2002) discute sobre o elevado custo para governos centrais obter informação sobre as preferências de cada comunidade, enquanto os governos locais teriam a vantagem da proximidade e, conseqüentemente, menores custos. Por outro lado, os governos centrais apresentam maior eficiência alocativa na arrecadação, de modo que surge um descompasso entre quem deve arrecadar e quem deve gastar. No Brasil não é diferente, no entanto, a concentração da arrecadação no poder central é bem superior a média dos países federados.

Em 2022 a participação dos municípios brasileiros no total da carga tributária brasileira foi de 6,95% do total arrecadado, correspondendo a uma arrecadação de 2,34% do Produto Interno Bruto (PIB), a arrecadação dos governos estaduais e do governo central foi de 25,47 e 67,58% respectivamente (BRASIL, 2023). O fato de ter uma participação menor em relação aos outros níveis da federação não é, em si, um problema, existe uma base teórica que permite uma consistente compreensão lógica para este desequilíbrio. No desenho do federalismo fiscal brasileiro, o desequilíbrio na arrecadação entre união, estados e municípios decorre da busca de eficiência alocativa, da maximização dos ganhos de escala e da redução das externalidades negativas. O problema é que essa participação (mesmo que desigual) poderia ser maior caso os municípios aumentassem o esforço fiscal. Os municípios brasileiros, especialmente os mais pobres, utilizam de forma ineficiente e insuficiente sua base tributária. Isto pode ser observado pelos desníveis na arrecadação *per capita* entre eles e nas diferenças na participação de cada imposto - o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) - na composição das receitas próprias do município. As explicações para esta ineficiência têm causas econômicas, políticas e, principalmente, no modelo de federalismo fiscal com elevado peso das transferências incondicionais e sem contrapartida (*lump sum*) na composição das receitas municipais.

Para corrigir o descompasso entre quem deve arrecadar e quem deve gastar e o hiato fiscal dos municípios, o Brasil estruturou um modelo de descentralização fiscal baseada em transferências. Apesar de sua importância para equalização vertical (reduzir o hiato) e equalização horizontal (reduzir desigualdades regionais), este modelo gera muitas distorções e é objeto de controvérsias. Muitos estudos criticam o elevado nível de transferências *lump sum* – não condicionais e sem contrapartida – da qual derivam uma série de outros problemas, como desestímulo arrecadatório, *flypaper effect* e

ilusão fiscal. A maioria das disfuncionalidades geradas pelas transferências ocorrem (ou são potencializadas) em um contexto de políticos *self seeking*, muito comum em cidades pequenas, especialmente do nordeste brasileiro. A ineficiência fiscal de muitos destes municípios estaria associada à preguiça fiscal, já que os prefeitos dispõem de uma significativa fonte de recursos sem nenhum esforço de arrecadação e sem o custo político decorrente da cobrança de impostos.

O Brasil usa intensamente as transferências em especial as transferências *lump sum* - incondicionais (liberdade para o governo local decidir a alocação dos recursos), obrigatórias (o governo doador é obrigado a fazer a transferência, por determinação constitucional ou legal) e sem contrapartida (o governo receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) são emblemáticos desse tipo de transferência e tem papel importante na autonomia dos governos subnacionais (na gestão de recursos e na escolha de suas alocações) e na redistribuição da capacidade fiscal.

O FPM desempenha a função de equalização vertical das capacidades e necessidades fiscais dos entes da federação, mas, essencialmente, é uma transferência com objetivos de equalização horizontal. Em um país com tanta heterogeneidade socioeconômica e geográfica o FPM é a principal fonte de receitas da grande maioria dos municípios brasileiros e é fundamental para o provimento de bens públicos nas regiões mais pobres. Uma outra transferência de menor importância na composição das receitas dos municípios de baixo dinamismo econômico, objeto de análise neste estudo, é a cota-parte do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Trata-se de uma transferência devolutiva, que não tem por base, em geral, o caráter distributivo (implícito nas transferências baseadas em fórmula de partilha). É uma transferência derivada de uma arrecadação prévia, e está associada à dinâmica de arrecadação sobre a circulação de bens e serviços nos municípios, portanto, dependente da dinâmica econômica do município.

Com base no referencial teórico sobre descentralização fiscal, este trabalho tem por objetivo analisar o efeito das transferências, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios - FPM (*lump sum*), no desempenho dos municípios baianos na arrecadação dos impostos de sua competência. O propósito do estudo é fazer uma contextualização dos aspectos econômicos e características fiscais dos municípios baianos utilizando estatísticas descritivas de modo a (apesar da simplicidade da abordagem metodológica) avaliar a influência das transferências (FPM e ICMS) e produto *per capita* – variáveis explicativas – sobre a arrecadação dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) – variáveis de resposta.

As hipóteses do trabalho, de certa forma relacionadas entre si, são: (i) que o modelo de descentralização fiscal baseado em excessivas transferências *lump sum* está fortemente

correlacionado com a desigualdade observada na arrecadação *per capita* dos municípios baianos, abrindo espaço para a preguiça fiscal e (ii) que a arrecadação de impostos diretos é mais sensível às transferências do que impostos indiretos, tendo em vista o maior custo político da sua cobrança.

2. LITERATURA RELACIONADA

Esta seção faz uma resenha da literatura teórica e empírica da descentralização fiscal para mostrar a razão lógica do modelo de transferências, suas virtudes e deficiências. O objetivo é analisar a consistência lógica do modelo de transferências e as bases de sua influência no desempenho fiscal dos municípios baianos. A tese central é que as transferências incondicionais e sem contrapartida garantem uma considerável receita para os municípios pequenos permitindo aos prefeitos evitar o custo político da arrecadação e estimulando a preguiça fiscal.

A base lógica por trás da descentralização é a otimização da relação existente entre a eficiência alocativa de um sistema fiscal centralizado e a racionalidade econômica no provimento de bens públicos por governos subnacionais que tem a vantagem de conhecer as preferências dos agentes da região beneficiada. Isto ocorre porque não há uma correspondência entre encargos para atendimento das demandas sociais e a distribuição de capacidade de financiamento, o que Oates (1972) chama de correspondência imperfeita. Segundo Oates (1999) a provisão de serviços públicos deve estar localizada nos níveis menores do governo. Por outro lado, a mobilidade das bases tributárias, os ganhos de escala e a competição por base tributária tende a concentrar as competências tributárias em um governo central. Essas imperfeições do sistema seriam corrigidas pela descentralização fiscal baseada em transferências intergovernamentais.

De acordo com a teoria normativa fundada na literatura, principalmente de Tiebout (1956) e Oates (1972), caberia aos municípios apenas a cobrança de tributos sobre base imóvel e as taxas pelo uso serviços públicos. De acordo com esses mesmos autores, a proximidade geográfica e o conhecimento das preferências dos indivíduos tornam os municípios mais eficientes no provimento de bens públicos. No entanto, a geração de recursos por essas bases tributárias seria insuficiente para o atendimento das demandas locais e provimento dos bens público, dando origem a um desequilíbrio vertical. Nesse contexto, de acordo com a teoria normativa, caberia às transferências intergovernamentais corrigir o hiato entre capacidades e necessidades fiscais dos entes da federação subfinanciados.

Se a arrecadação tributária requer centralização para a maioria dos tributos, a despesa, por outro lado, teria maior eficiência alocativa com a descentralização dos recursos arrecadados. Uma análise simples poderia associar a proximidade geográfica e o maior conhecimento das demandas da população para justificar a municipalidade como o ente mais adequado no provimento dos serviços

locais. O argumento básico a favor da descentralização é que ela melhora a eficiência do setor público e promove o desenvolvimento econômico de longo prazo porque os governos subnacionais estão mais familiarizados com as condições e preferências locais (Oates, 1999).

De acordo com Vargas (2011), essa teorização sobre descentralização vai orientar os processos de reforma do Estado ocorridos nos anos 80 nos países centrais e influenciar o federalismo fiscal brasileiro instituído pela Constituição de 1988.

Embora a maioria dos estudos sobre descentralização fiscal está centrada no papel das transferências intergovernamentais na correção dos desequilíbrios verticais, muitos trabalhos destacam a importância das transferências para promover a redistribuição dos recursos regionalmente e reduzir os desníveis regionais, uma equalização horizontal (PARMAGNANI, 2013; ALENCAR e GOBETI, 2008). Parmagnani (2013) ainda destaca como papel das transferências a internalização de externalidades entre as diferentes localidades e a capacidade dos governos locais para executar suas prioridades. Para o autor, as características das transferências intergovernamentais em cada país dependem da importância relativa atribuída a cada um desses objetivos.

As transferências intergovernamentais no Brasil, além de corrigir as diferenças entre atribuições e receitas nos diferentes níveis de governo (ou o desequilíbrio vertical na federação), representam uma oportunidade de atenuar as disparidades regionais (BENDER FILHO, et al., 2022). Ou seja, cumprem o papel de equalização vertical e horizontal. A descentralização no Brasil, embora importante especialmente para os municípios do Norte e Nordeste, é um processo complexo, especialmente em função das fortes desigualdades socioeconômicas e geográficas, que se refletem em diferentes capacidades fiscais dos governos subnacionais. Tendo a conciliação entre descentralização e redução da desigualdade social como principal desafio da descentralização fiscal, o federalismo da CF de 1988 acabou enfatizando mais o papel das transferências na equalização do que o aumento de sua capacidade tributária e arrecadatória dos entes subnacionais. (MACHOSKI; ALVES; ARAÚJO, 2022).

O Brasil, por outro lado, apresenta um sistema de transferências que leva a ineficiências e disfuncionalidades. Uma delas, apontada por Petchey e Levchenkova (2007), mostra que o mecanismo para mensurar a necessidade fiscal são endógenos ao modelo, já que os governos locais podem adotar estratégias de comportamento para se beneficiar das fórmulas de distribuição, como influenciar estimativas da população, censos populacionais e delimitações territoriais.

Independente da estrutura de transferências adotada e sem desconsiderar sua importância fundamental para equalização vertical e principalmente horizontal, o sistema de transferência apresenta efeitos negativos tanto sobre os sistemas tributários quanto sobre o perfil e tamanho dos gastos públicos dos governos locais. Baseado na literatura microeconômica aplicada ao setor público,

Dahlby (2009) aponta os efeitos distorcivos da elevada participação das transferências nas receitas dos governos locais induzindo à ineficiência na arrecadação ou aumento desproporcional de gastos.

Existe uma ampla literatura, vasta em estudos teóricos e empíricos, apontando influência negativa das transferências intergovernamentais, principalmente incondicionais e sem contrapartida, sobre o desempenho fiscal dos governos locais. Para Cossío (1998), o financiamento não tributário desestimula o esforço de arrecadação de receitas próprias pelas unidades receptoras das transferências. Segundo Vieira e Lopes (2022), o baixo desempenho dos municípios baianos na arrecadação dos impostos de sua competência está associado às transferências constitucionais. Nascimento (2010) relaciona as receitas desvinculadas com o desestímulo sobre a arrecadação tributária, em uma substituição de tributos próprios por transferências. Conforme Moraes (2006), as transferências intergovernamentais privilegiam excessivamente os pequenos municípios, os quais não se esforçam para arrecadar os tributos de sua competência. Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) analisando o modelo de descentralização fiscal brasileiro, apontam as transferências como causa do comodismo fiscal. Nessa mesma linha Silva e Porsse (2015) mostram uma relação inversa entre transferências e esforço de arrecadação. Orair e Alencar (2010) salientam que o elevado grau de transferências *lump sum* induz à ineficiência na arrecadação (preguiça fiscal) dos municípios menores ou no aumento desproporcional de gastos (*flypaper effect*).

2.1 Competências Tributárias dos Municípios na Constituição Federal de 1988

Tendo em vista a experiência internacional, as abordagens teóricas e a heterogeneidade geográfica e socioeconômica do Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um federalismo fiscal dando autonomia aos municípios, assegurando a liberdade para gastar e competência para implementar e cobrar certos impostos. Assim, a CF de 1988 definiu como de competência privativa dos municípios, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto Sobre Transmissão Intervivos de Bens e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI). Como salienta Orair e Alencar (2010), o IPTU e o ISS são eminentemente urbanos e possuem bases de incidência concentradas nos grandes centros, haja vista maior regularização de imóveis urbanos (também mais valorizados) e maior formalização nas atividades de serviços.

O IPTU é considerado por alguns especialistas como o imposto ideal para o financiamento municipal - não mobilidade da base tributária, sem custos de congestionamento, sem competição por base tributária e grande potencial de progressividade (inclusive há previsão constitucional para isto). Além disso, pela característica do objeto de tributação - propriedade imóvel - ele pode ser tributado sem onerar em grandes proporções a população, se considerar a correta atualização do cadastro de valor das propriedades. O Código Tributário Nacional (CTN), define a propriedade, o domínio útil

ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como fato gerador e o proprietário como contribuinte. O CTN disciplina ainda a base de cálculo e alíquota do IPTU, mostra que a base do cálculo é o valor venal do imóvel, excluindo os bens imóveis por acessão física. A alíquota fica a critério do município, geralmente 1%. Embora seja bem caracterizado, o IPTU apresenta um baixo esforço fiscal na cobrança deste imposto que se materializa, basicamente, pela não atualização da tabela genérica de valores. A preguiça fiscal em relação ao IPTU está associada ao alto custo político de tributar (especialmente por ser um imposto direto) e deficiências nas estruturas de arrecadação. Esse problema é maior ainda em municípios pequenos e pobres.

O ISS é um imposto cobrado na origem (Lei Complementar nº 157, de 2016), o que facilita a cobrança pelos municípios, mas não isenta das externalidades comuns em arrecadação descentralizada. Como salienta Mendes (2002, p. 27), o ISS dá margem à externalidades como “guerra fiscal, exportação de tributos, *not in my backyard* e disputa por base tributária”. Além disto, o ISS não tem flexibilidade para absorção de choques, uma vez que os serviços costumam apresentar uma considerável sensibilidade às variações do nível de atividade econômica. Os municípios devem elaborar uma lei municipal disciplinando a cobrança e atribuindo uma alíquota que deve variar entre 2% e 5%.

O ITBI incide sobre as transações imobiliárias e sua competência municipal foi definida na Constituição de 1988, sendo contribuinte qualquer das partes envolvidas na operação de transmissão do bem ou direito, a critério da lei municipal. Diferente do IPTU, em que a base de cálculo é o valor venal do imóvel, no ITBI a base de cálculo é o valor declarado pelo contribuinte. Vale destacar que o valor declarado pode ser contestado pelas autoridades fiscais do município. Segundo, Khair e Melo (2004) este é um imposto que torna mais cara a transação imobiliária de compra e venda e provavelmente reduz a liquidez dos imóveis.

3. BREVES NOTAS METODOLÓGICAS

A metodologia tem como estratégia de abordagem analisar estatísticas descritivas das transferências (FPM e cota-parte do ICMS), do produto municipal e dos três impostos de competência dos municípios. Os dados fiscais foram obtidos das Contas Anuais disponibilizados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI (BRASIL, 2022). Após filtros na base do Siconfi, os dados foram transformados em valores monetários *per capita* utilizando a população dos municípios disponibilizada na mesma base.

A sistematização dos dados consistiu em agrupar em quadros separadas os maiores e menores municípios recebedores de transferências *per capita* do FPM e do ICMS e maiores e menores arrecadadores *per capita* de IPTU, ISS e ITBI. Todos os quadros enfatizam uma variável, mas trazem

informações das demais variáveis (população, IPTU, ISS, ITBI, FPM, Cota-parte do ICMS e produto municipal), de modo a possibilitar a observação de correlações entre elas e permitir inferências. Assim, será possível analisar perfis de arrecadação de cada imposto com as transferências e o produto *per capita*; avaliar em que medida as transferências *lump sum* correlacionam com o desempenho arrecadatório dos municípios; observar se um maior produto municipal *per capita* aumenta a capacidade fiscal, etc. Os quadros com as estatísticas descritivas também permitem observar as discrepâncias na arrecadação *per capita* de cada imposto separadamente e os elevados desníveis na arrecadação *per capita* entre os municípios.

Como forma de compreender melhor a razão de formular hipóteses e estabelecer relações de causalidade entre as variáveis, especialmente arrecadação de impostos pelos municípios e FPM, foi feita uma descrição dos critérios de repartição das transferências, os cortes populacionais (e os coeficientes associados) e a quantidade de municípios baianos por cada corte. Apresenta os valores globais das transferências para a Bahia e o modelo de rateio do ICMS.

3.1 Abrangência e base dos dados

A Bahia é composta por 417 municípios distribuídos em 7 mesorregiões e 32 microrregiões. Os dados para a seção exploratória compreenderam 353 municípios baianos. Esta redução no total de municípios analisados se deve à ausência de informações sobre a arrecadação de alguns impostos (principalmente o ITBI) para alguns municípios. A amostra corresponde a 84,7% do total de municípios baianos, representando 92,2% da população do estado. Portanto, uma amostra representativa para caracterizar o desempenho fiscal dos municípios baianos e que não compromete generalizações. O banco de dados utilizado, portanto, constitui-se de uma *cross-section* composta por 353 municípios. O ano de referência é 2022. Todas as variáveis são descritas em seus valores monetários *per capita*.

Os dados fiscais dos municípios são do ano de 2022, já os dados econômicos disponíveis para o produto municipal foram os do ano de 2020. Como os dados sobre PIB dos municípios para o ano de 2022 ainda não foram processados, utilizou-se a base de 2020, última atualização disponível. Apesar disto, não há prejuízo ou viés de análise, dado que não se espera que as características estruturais dos municípios em relação à sua dimensão econômica se modifiquem sobremaneira de modo a alterar significativamente a participação relativa entre eles. Além disto, como os dados são de corte transversal, a equivalência entre os municípios quanto à base econômica deve ter sido mantida.

A abordagem empírica compreende uso de dados secundários. As informações estatísticas referentes às finanças públicas municipais são da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), obtidas no

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e Finanças do Brasil (FINBRA) – Área Pública, contas anuais. As informações econômicas dos municípios baianos foram obtidas no Banco de Tabelas Estatísticas – SIDRA – do IBGE.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os municípios baianos apresentam, em geral, indicadores econômicos e sociais desfavoráveis, com baixo dinamismo econômico e uma fatia considerável da população dependente dos programas de transferência de renda. É elevada a proporção de famílias dentro do Programa Bolsa Família (PBF). Tomando por base dados de antes da pandemia – choque exógeno que distorce generalizações - 43% dos municípios tinha mais da metade das suas famílias dentro do PBF e 77% dos municípios com mais de 40% das famílias no PBF; por outro lado, apenas 3 municípios com menos de 20% das famílias no programa (BRASIL, 2018). Não obstante os dados do Auxílio Brasil (programa que substitui o PBF) para 2022 apresentarem um viés eleitoral (de cunho meramente populista), a Bahia manteve a dianteira com o maior número de contemplados. Em 2022, a Bahia tinha cerca de 2,58 milhões de benefícios dentro do programa, sendo mais de 18,7 bilhões de reais distribuídos para famílias dos 417 municípios do estado (BRASIL, 2022). Em abril de 2023 foram 2,56 milhões benefícios, representando 12,1% do total de famílias beneficiadas do país (BRASIL, 2023).

Esse ambiente social e de relações produtivas dependentes tem reflexos na capacidade fiscal dos municípios baianos. A baixa arrecadação de suas bases tributárias aumenta a importância das transferências *lump sum*, não só para o atendimento das demandas sociais públicas como para o dinamismo das economias locais. Apesar dessas desvantagens econômicas influenciar a capacidade de arrecadação, as discrepâncias na arrecadação *per capita* entre municípios de mesmo porte suscita a existência de fatores outros que não só os econômicos. Mesmo os municípios de maior índice de urbanização e economias dinâmicas o desempenho arrecadatório é baixo. De forma geral, os municípios baianos são muito dependentes das transferências do FPM, o que acaba influenciando a performance fiscal tanto de municípios pequenos como médios.

4.1 Receita própria de impostos dos municípios baianos: estatísticas descritivas e comparações.

Conforme salienta Vieira e Lopes (2022), a maioria dos municípios baianos é de pequeno porte. Como decorrência disto, têm bases tributárias de arrecadação própria mais restritas, finanças frágeis e dependentes das transferências dos demais entes da federação (ORAIR; ALENCAR, 2010). A Tabela 1 define os portes de municípios ajustando a literatura sobre tema aos coeficientes de populacionais definidos pela Decreto Lei nº 1.881/1981, Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 1 – Distribuição dos municípios baianos por porte.

Nº habitantes	Porte do município	Pop. (%)	Quantidade	Munic. (%)
0 --- 50.940	Pequeno	42,98	372	89,21
50.941 --- 101.880	Intermediário	13,21	28	6,71
101.881 --- 500.000	Médio	18,99	15	3,60
500.000 --- ∞	Grande	24,82	2	0,48
Total		100,00	417	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022)

Apesar do predomínio de municípios pequenos (o que é comum) concentrarem mais de 40% da população do estado, eles representam uma proporção muito inferior da arrecadação dos impostos de competência municipal. Este é um indício de fortes desníveis na arrecadação dos impostos próprios que não se justificam apenas pelos diferenciais nos níveis de desenvolvimento econômico e diferenças nas estruturas de arrecadação. Combinando os dados da distribuição dos municípios por porte segundo a população, com os dados da arrecadação dos municípios baianos dos impostos de sua competência, em 2022, podemos observar relações que expõem grandes desigualdades na performance entre os municípios.

Tabela 2 – Percentual da arrecadação própria por tipo de imposto e transferências recebidas - diferentes portes de municípios na Bahia – 2022

Tributo	Porte do município				
	<i>Pequeno</i>	<i>Intermediário</i>	<i>Médio</i>	<i>Grande</i>	<i>Total</i>
ISS	24,00	9,68	25,11	41,21	100
IPTU	8,14	6,33	30,19	55,33	100
ITBI	19,26	6,68	30,41	43,65	100
Subtotal	18,90	8,40	27,13	45,57	100
FPM	62,32	11,95	15,01	10,72	100
Cota-parte ICM	23,80	9,60	24,90	41,70	100
População	42,98	13,21	18,99	24,82	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022)

Os municípios de pequeno porte (372), que concentram em torno de 43% da população do estado, arrecadaram, em 2022, apenas 18,9% dos impostos de competência própria. Por outro lado, nos municípios de grande porte (2 municípios), onde residem menos de ¼ da população, a arrecadação foi de 46%, uma proporção muito superior ao contingente populacional. Importante destacar que Salvador responde por 41% de todos os impostos de competência dos municípios arrecadados na Bahia, 49,6% da arrecadação de IPTU do estado, 38,3% da arrecadação de ITBI e 37,4% do ISS, proporções bem superiores aos 17% da sua participação na população do estado. Por outro lado, Salvador recebe apenas 9,6% do FPM distribuído na Bahia, uma proporção inferior à participação do município na população estadual.

Enquanto os municípios de pequeno porte arrecadam apenas 18,9% dos impostos municipais arrecadados no estado, eles recebem 62,3% do total de FPM transferido para os municípios baianos.

A participação do FPM em comparação com a proporção da população reduz à medida que aumenta o porte do município bem como à medida que aumenta a participação na arrecadação própria. Essas evidências confirmam a importância das transferências *lump sum* para a equalização vertical (corrigir o hiato fiscal) e equalização horizontal (corrigir desigualdades regionais). Salientando que o FPM é a principal fonte de receita dos municípios pequenos e pobres no atendimento das demandas sociais e provimento de bens públicos.

As transferências do ICMS são proporcionalmente menores para os municípios de pequeno porte. No entanto, inferências com esse formato de dados ficam comprometidas para essa análise, haja vista que entre os municípios de pequeno porte estão grandes arrecadadores de ICMS, como São Francisco do Conde, Madre de Deus e municípios do oeste baiano.

Outra inferência possível a partir dessa primeira sistematização de dados refere-se à participação relativa de cada imposto na composição das receitas próprias dos municípios. Nos municípios de pequeno porte as discrepâncias entre os impostos arrecadados são maiores, especialmente na arrecadação de IPTU. Nos municípios pequenos, a proporção da arrecadação do IPTU em relação ao ISS e ITBI é bem menor do que a observada em outros portes de município. Esses desníveis entre a participação dos impostos reduzem à medida que aumenta a população e o porte do município. A Tabela 3 traz a arrecadação própria dos municípios como proporção da população por porte de município e tipo de imposto.

Tabela 3 – Arrecadação própria dos municípios como proporção da população, por tipo de imposto, para diferentes portes de municípios na Bahia, 2022

Tributo	Porte do município			
	<i>Pequeno</i>	<i>Intermediário</i>	<i>Médio</i>	<i>Grande</i>
ISS	0,56	0,73	1,32	1,66
IPTU	0,19	0,48	1,59	2,23
ITBI	0,45	0,51	1,60	1,76
Subtotal	0,44	0,64	1,43	1,84
FPM	1,45	0,90	0,79	0,43
Cota-parte ICM	0,55	0,73	1,31	1,68

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022)

Na Tabela 3 quando a proporção é inferior a 1 (um) indica arrecadação abaixo da média, quanto mais próximo de 0 (zero) e distante de 1, maior a discrepância. De acordo com os dados da tabela acima, os municípios pequenos e intermediários arrecadam numa proporção muito menor em relação à sua população. Os municípios médios apresentam uma proporção de arrecadação superior à proporção de sua população (1,43), enquanto os municípios grandes têm uma arrecadação bem superior como proporção da população (1,84). Por outro lado, os municípios pequenos (89% do total

de municípios do estado) recebem transferências FPM bem acima de sua participação na população (1,45). A participação nas transferências do FPM vai caindo a medida que aumenta o porte e população do município.

Os municípios grandes, como proporção da população, arrecadam mais (1,84) e recebem mais transferências do ICMS (1,68), no entanto recebem menos transferências *per capita* do FPM (0,43). De forma semelhante os municípios médios apresentam arrecadação como proporção da população acima da unidade (1,43) e recebem transferências do ICMS proporcionalmente acima de sua participação na população (1,31). Por outro lado, os municípios de pequeno porte concentram a maior participação nas transferências do FPM como proporção da população (1,45) e arrecadam na menor proporção (0,44).

4.2 Transferências intergovernamentais para os municípios baianos: o FPM e o ICMS

O FPM é uma transferência incondicional, obrigatória e sem contrapartida, tem a função redistributiva da União para todos os municípios do País. Em 2019 o valor total de FPM transferido para os municípios baianos foi de 8,29 bilhões de reais. Em 2020, em função da pandemia, os valores transferidos para os municípios foi de 7,96 bilhões de reais. O ICMS alcançou 5,96 bilhões de reais. Em 2022, esses valores foram de 13,47 bilhões para o FPM (o que corresponde a 9,18% do FPM nacional), enquanto o ICMS teve 8,1 bilhões distribuídos (BRASIL, 2022) e (BAHIA, 2022). O coeficiente do FPM-interior da Bahia é 9,27 (equivalente a 9,27% do total distribuído) e é o terceiro maior coeficiente do país, atrás apenas dos estados de São Paulo (14,262) e Minas Gerais (14,185) (BRASIL, 2018).

Os critérios de rateio do FPM beneficiam os municípios baianos pelo critério de repartição, ao privilegiar o fator populacional. Para os municípios baianos fica claro a efetividade da equalização vertical e, principalmente, a equalização horizontal. No entanto, dado o elevado volume de transferências e a dependência dos municípios desses recursos, eles tornam os governantes mais suscetíveis à preguiça fiscal.

Dos recursos que compõem o fundo (FPM), 10% são destinados às capitais, 86,4% ao interior e 3,6% para um fundo de reserva. O critério para o cálculo dos coeficientes para as capitais emprega dois fatores: fator população e fator renda *per capita*. O cálculo do coeficiente dos municípios do interior (não capitais) levam em conta os percentuais de participação dos Estados no FPM e os coeficientes definidos para grupos de municípios por faixa de habitantes. O fundo de reserva tem o propósito de suplementar a participação dos municípios mais populosos (BRASIL, 2018). O volume destinado às capitais tem o objetivo de limitar o montante absorvido, dado que as capitais de estado são cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas

(MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Salvador, capital da Bahia, tem coeficiente 5.0, com base no fator populacional (o mais alto). No entanto, como tem renda *per capita* maior que Fortaleza, acaba tendo a segunda participação no rateio, equivalente a 7,7% do total distribuído entre as capitais (TCU, 2018).

No FPM-interior predomina o critério população no rateio dos recursos do fundo entre os municípios. Além disto, a repartição se dá através de uma equação com forte viés para os municípios menos populosos a partir de uma cota mínima fixada no FPM interior para municípios de até 10.188 habitantes. Essa metodologia gera elevado FPM *per capita* (elevando também a renda *per capita*) para municípios pouco populosos; à medida que aumenta a população municipal a receita *per capita* de FPM vai diminuindo (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Na Bahia, 19,71% dos municípios têm população abaixo de 10.188 habitantes e 68,26% dos municípios têm população inferior a 23.773 habitantes. Como os municípios menos populosos são os mais beneficiados e a Bahia tem uma elevada participação no rateio do fundo, o FPM é a principal fonte de receitas dos municípios baianos do interior e fundamental no provimento de bens públicos nas regiões mais pobres do estado, especialmente no semiárido.

Tabela 4 - Coeficientes de participação dos municípios no FPM – parcela de municípios não-capitais de estado e quantidade de municípios na Bahia por coeficiente.

INTERVALO POPULACIONAL	COEF.	QUANT BAHIA	%	% Ac.	INTERVALO POPULACIONAL	COEF.	QUANT BAHIA	%	% Ac.
Até 10.188	0.6	82	19.7	19.7	61.129 a 71.316	2.4	6	1.4	93.3
De 10.189 a 13.584	0.8	63	15.1	34.9	71.317 a 81.504	2.6	6	1.4	94.8
De 13.585 a 16.980	1	60	14.4	49.3	81.505 a 91.692	2.8	4	1,0	95.7
De 16.981 a 23.772	1.2	79	19,0	68.3	91.693 a 101.880	3	2	0.5	96.1
De 23.773 a 30.564	1.4	40	9.6	77.9	101.881 a 115.464	3.2	2	0.5	96.6
De 30.565 a 37.356	1.6	21	5.1	82.9	115.465 a 129.048	3.4	2	0.5	97.1
De 37.357 a 44.148	1.8	15	3.6	86.5	129.049 a 142.632	3.6	0	0	97.1
De 44.148 a 50.940	2	12	2.9	89.4	142.633 a 156.216	3.8	2	0.5	97.6
De 50.941 a 61.128	2.2	10	2.4	91.8	Acima de 156.216	4	10	2.4	100

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto Lei nº 1.881/1981, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE.

A fórmula para municípios interior, com base nos critérios definidos, considera o valor total do fundo a ser distribuído em um determinado ano, a população e o estado o qual o município faz parte.

Além de eventuais mudanças na legislação, os valores recebidos anualmente pelos municípios podem alterar em função dos valores do fundo (que pode ser influenciado pelos ciclos econômicos), mudanças no quantitativo da população e criação de novos municípios.

De acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008) a reserva de 3,6% do montante do FPM tem por objetivo reduzir o viés do FPM-Interior em favor dos municípios de menor população. Participam dessa reserva os municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes (aqueles com coeficiente igual ou superior a 3,8). Não está muito claro na literatura a intenção do legislador ao estabelecer essa reserva. Na Bahia, 12 municípios recebem o FPM reserva (Tabela 4). Vale salientar que esses municípios também participam do rateio do FPM-interior.

O Quadro 2, abaixo, destaca as transferências *per capita* do FPM para os municípios mais beneficiados e os menos beneficiados. Os dados comprovam que os municípios menos populosos são os mais beneficiados no rateio do fundo. Os oito municípios mais beneficiados na Bahia têm população inferior a 10.188 habitantes, sendo que sete têm população inferior a cinco mil habitantes. Corroborando, assim, com a tese de que o estabelecimento de uma cota mínima (municípios de até 10.188 habitantes) gera elevada renda *per capita* para municípios pouco populosos e mostra uma relação inversa nas transferências *per capita* à medida que aumenta a população dos municípios. Haja vista que entre os oito municípios com menores transferências *per capita* de FPM estão os cinco mais populosos. Excetuando a capital que obedece a um critério específico de repartição, dos sete municípios do interior, quatro recebem (também) o FPM reserva, pois tem população superior a 142.633 habitantes. No entanto, são municípios mais desenvolvidos, conseqüentemente, com capacidade tributária local maior que os demais.

Quadro 2 – Arrecadação *per capita* de impostos e transferências intergovernamentais para municípios selecionados – 2022 – Ênfase nas transferências do FPM.

MUNICÍPIO	POP.	Arrecadação, transferências e renda (<i>per capita</i>)					
		IPTU	ISS	ITBI	ICMS	FPM	PIB
MENORES NO FPM							
F. de Santana	624.107	177,93	303,10	59,35	529,44	246,24	24.279,87
Salvador	2.900.319	330,30	519,56	90,75	312,15	442,45	20.321,25
Vit. Conquista	343.643	132,75	376,59	57,72	432,86	443,90	20.752,86
Camaçari	309.208	840,15	659,04	188,27	1.923,21	493,34	83.106,73
Simões Filho	137.117	120,31	423,92	17,89	1.372,59	643,71	36.145,35
MAIORES NO FPM							
Catolândia	3.619	2,13	105,99	15,42	833,24	4.064,80	18.367,50
L. Coutinho	3.663	0,17	134,65	8,15	771,11	4.045,82	13.618,62
Ibiquera	4.047	0,19	35,38	11,58	682,90	3.661,94	8.491,48
Dom M. Costa	4.072	1,25	55,88	1,83	542,50	3.639,45	10.013,26
Aiquara	4.387	3,65	82,45	19,44	551,97	3.378,13	10.681,79

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022) e Sidra/IBGE (2022).

Outra característica desse grupamento é que os oito menores em transferências do FPM têm renda *per capita* média (33,2 mil reais) de 137% superior à renda média dos que têm as maiores transferências (14 mil reais). Ou seja, o FPM (*lump sum*) atende aos critérios redistributivos –

equalização horizontal. Importante destacar que os municípios com menores transferências do FPM (por terem maiores áreas urbanas, dinamismo econômico e estruturas fazendárias mais organizadas) têm uma arrecadação *per capita* dos impostos de sua competência mais de sete vezes maior que os municípios com maiores transferências - uma equalização vertical.

Apesar de não ser objeto de análise deste trabalho, cabe salientar que o Estado da Bahia tem o maior repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE), com participação de 9,4% das transferências do fundo. Os coeficientes que servem de base para o rateio têm como primeiro critério que os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ficar com 85% dos recursos, restando 15% para os estados do Sul e Sudeste. O segundo critério de partilha dos recursos tem por base a área territorial de cada estado (com peso 5%) e por uma combinação da população com o inverso da renda *per capita* estadual (com peso 95%) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). É uma transferência obrigatória, incondicional, sem contrapartida e redistributiva. Predomina a equalização horizontal.

Importante salientar que as regras do fundo definidos pela Lei Complementar 62/89, que definiu o critério de distribuição para as décadas seguintes, foi declarada inconstitucional pelo supremo. Assim, após muita disputa política, a regra anterior foi alterada pela Lei Complementar 143, de 17 de julho de 2013, modificando a participação dos estados. Conforme Decisão Normativa do TCU (Nº 199, DE 30 DE MARÇO DE 2022), a participação do Estado da Bahia, antes definida em torno de 9,4%, foi alterada, de modo que em 2023 foi definida pelo TCU em para 8,59%. Nos novos critérios de distribuição predominam a combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita* da entidade beneficiária, entretanto, considera a população nacional. A Bahia continua sendo o Estado com maior participação, haja vista a combinação de antigos coeficientes fixos e regras de transição.

Transferências do ICMS

O ICMS é um imposto estadual (parcialmente cobrado na origem), representa em torno de 90% das receitas tributárias do Estado da Bahia e é a principal transferência intergovernamental do estado para os municípios baianos. Todos os municípios recebem, é incondicional, obrigatória e sem contrapartida, mas é uma transferência predominantemente devolutiva. O critério de distribuição segue o princípio da derivação, de modo que não tem os mesmos efeitos redistributivos do FPM (partilha), ou seja, não é bom instrumento para equalização horizontal. De acordo com Mendes (2002), o princípio da derivação é usado nos casos em que a base tributária municipal é significativa, mas é explorada pelos governos estaduais e federal, em função de mobilidade da base tributária, eficiência e complexidade administrativa. A cota-parte do ICMS é uma transferência importante para

municípios em áreas mais desenvolvidas e menos relevante para municípios em regiões de baixo dinamismo econômico. Importante destacar que até 2021 o ICMS era a maior receita com impostos no Brasil, entretanto, em 2022, o Imposto de Renda superou o ICMS em receita.

A arrecadação do ICMS tem 25% do valor arrecadado destinado a transferências para os municípios. É uma transferência em que 75% é devolutiva (princípio da derivação) e o restante segue um sistema de redistribuição, desvinculado do local onde houve a arrecadação, cujos critérios de partilha são definidos em Lei Estadual. Seguindo a norma constitucional (Artigo 158 da CF de 1988), as transferências aos municípios da cota-parte do ICMS na Bahia são repassadas semanalmente aos prefeitos de acordo com o Índice de Participação dos Municípios (IPM). O IPM é calculado tendo como parâmetros: 75% pelo Índice de Valor Adicionado (IVA) – parte devolutiva (ou seja, retorna ao município onde o imposto foi recolhido) e os 25% restante pelo Índice de População, Índice de Área e “Índice de Parte Iguatária”. A parcela restante (25%) é calculada de acordo com a Lei Complementar Estadual 13/97. A Lei estabelece que esta parcela é calculada levando-se em conta: a) O Índice de População corresponde à 10% do IPM e é calculado dividindo-se a população total do município pela população total do Estado; b) O Índice de Área corresponde à 7,5% do IPM e é calculado dividindo-se a área total do município pela área total do Estado; c) O Índice de Parte Iguatária corresponde à 7,5% do IPM e deve ser distribuído igualmente para todos os municípios que não atingirem 0,18001 no cálculo do IPM preliminar.

Em municípios pequenos e com grande dinamismo econômico, como São Francisco do Conde, na Bahia, o resultado da combinação de FPM e ICMS resulta em menor hiato fiscal. Como salienta Mendes, Miranda e Cosio (2008), o menor hiato em municípios com esse perfil ocorre: pelo lado da demanda por serviços públicos (não têm escala suficiente nem problemas gerados por alta densidade populacional que exijam serviços de alto custo), como também pelo lado da capacidade de financiamento, seu grau de desenvolvimento indica que há capacidade tributária local maior que nos demais municípios. O município de São Francisco do Conde na Bahia recebeu repasses da cota-parte do ICMS, em 2022, de 654,3 milhões de reais, considerando uma população em trono de 41 mil habitantes, essa transferência equivale a um ICMS *per capita* de 16 mil reais. Esse valor é, em geral, cerca de 60 vezes o valor repassado para municípios com população equivalente, como Entre Rios, Remanso e Jeremoabo. O município de São Francisco do Conde (em função da refinaria de petróleo - atividade econômica geradora de alta arrecadação de ICMS) tem a segunda maior arrecadação de ICMS da Bahia, atrás apenas de Salvador, mas a frente de Camaçari, que tem o segundo maior PIB do estado. Considerando o valor arrecadado, em torno de 6 bilhões de reais, em 2022, temos uma arrecadação *per capita* superior a 145 mil reais.

Para evitar *outliers*, como São Francisco do Conde, onde há forte concentração da arrecadação, Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 52) enfatizam que “se o ICMS fosse cobrado no destino, não haveria essa concentração das transferências, pois o consumo dos bens e serviços tributados pelo imposto é mais disperso no território nacional do que a sua produção”.

Quadro 3 – Arrecadação *per capita* de impostos e transferências intergovernamentais para municípios selecionados – 2022 – Ênfase nas transferências do ICMS.

MUNICÍPIO	POP.	Arrecadação, transferências e renda (<i>per capita</i>)					
		IPTU	ISS	ITBI	ICMS	FPM	PIB
MENORES NO ICMS							
Maragogipe	44.902	28,25	82,26	2,45	140,55	1.092,05	7.945,46
Araci	54.903	4,99	49,85	1,64	169,68	982,43	8.513,00
Muritiba	29.420	31,81	51,55	6,13	179,29	1.343,29	9.264,38
Irá	29.305	29,96	51,69	3,96	180,94	1.171,29	9.518,61
Teofilândia	22.590	18,67	61,73	1,42	181,67	1.369,22	7.677,16
MAIORES NO ICMS							
São F. do Conde	40.664	167,82	2.961,88	7,44	16.091,03	1.085,27	293.303,86
Jaborandi	8.176	11,62	690,80	436,31	5.583,82	1.799,23	114.779,97
Formosa do R. Preto	26.111	15,40	282,55	159,26	4.858,77	1.314,56	145.661,14
São Desidério	34.764	93,82	591,64	420,33	4.833,03	1.128,41	139.027,90
Madre de Deus	21.754	21,21	1.503,82	4,85	4.493,86	1.362,49	25.760,37

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022) e Sidra/IBGE (2022).

Em função da parte devolutiva da transferência do ICMS, as maiores transferências *per capita* são para municípios pouco populosos: da região metropolitana de Salvador, com forte atividade industrial e de serviços; municípios de exploração mineral; e do oeste baiano, que concentram intensa produção agroindustrial. Esses oito municípios estão entre os nove com maiores rendas *per capita* do estado (faltou apenas Camaçari). Os municípios com menores transferências do ICMS apresentam baixa arrecadação *per capita* dos impostos municipais e apresentam renda *per capita* abaixo de dez mil reais, menos da metade da renda estadual e em torno de ¼ da nacional.

4.3 Desempenho dos municípios na arrecadação dos impostos municipais

Os desníveis entre regiões e municípios da Bahia vão além das desigualdades econômicas, sociais e geográficas. Os desequilíbrios se manifestam também na capacidade fiscal e na arrecadação *per capita* dos impostos de competência municipal. As discrepâncias no desempenho arrecadatório dos municípios decorrem de diferenças no nível de renda da população, nas estruturas fazendárias (burocráticas e administrativas), na complexidade das bases tributárias, mas, também, no custo político e, conseqüentemente, esforço de arrecadação.

Nesta seção, o estudo aborda, de forma sintética, estatísticas resumidas sobre o perfil de arrecadação dos municípios baianos em relação aos impostos de sua competência, de modo a verificar a relação entre o desempenho fiscal e o porte (ou tamanho) dessas localidades.

Como destaca Vieira e Lopes (2022), o ISS foi a principal fonte de receita própria dos municípios baianos em 2020, com um percentual de aproximadamente 60%. No entanto, essa participação relativa é menor em municípios mais populosos e mais desenvolvidos. Isso ocorre não porque a arrecadação cai, mas porque a arrecadação do IPTU (imposto direto) aumenta, reduzindo a participação relativa do ISS. Como o IPTU é um imposto direto, o custo político de cobrança é maior, o que acaba induzindo os prefeitos de municípios menos populosos, mais beneficiados com as transferências *lump sum*, à preguiça fiscal.

Quadro 4 – Arrecadação *per capita* de impostos e transferências intergovernamentais para municípios selecionados – 2022 – Ênfase arrecadação do ISS.

MUNICÍPIO	POP	Arrecadação, transferências e renda (<i>per capita</i>)					
		IPTU	ISS	ITBI	ICMS	FPM	PIB
MENORES NO ISS							
Sta C. da Vitória	6.241	7,89	15,62	2,76	419,07	2.374,60	10.850,83
Novo Triunfo	15.445	8,04	15,74	0,17	208,63	1.587,41	6.216,64
Umburanas	19.573	261,72	16,94	1,46	291,22	1.514,32	8.100,75
Pau Brasil	9.550	1,68	16,97	13,86	370,86	2.069,09	9.876,75
Arataca	10.904	1,11	17,22	9,38	346,51	1.812,16	9.152,60
MAIORES NO ISS							
São F. do Conde	40.664	167,82	2.961,88	7,44	16.091,03	1.085,27	293.303,86
Itagibá	14.331	19,31	2.130,59	32,19	872,54	1.723,52	49.560,88
Mata de S. João	47.643	820,55	1.798,30	533,90	311,12	1.029,22	21.723,76
Madre de Deus	21.754	21,21	1.503,82	4,85	4.493,86	1.362,49	25.760,37
Gentio do Ouro	11.284	1,89	1.112,64	11,26	793,36	1.738,21	10.547,50

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022) e Sidra/IBGE (2022).

Os menores arrecadadores de ISS são municípios pouco populosos, com baixa densidade urbana, dependente das transferências intergovernamentais e com renda *per capita* média em torno da metade da renda *per capita* estadual. Observe que, apesar de pequena, a arrecadação do ISS é, no geral, bem superior à arrecadação dos demais impostos municipais (exceção para Umburanas que, estranhamente, apresenta uma das maiores arrecadações *per capita* do IPTU). Os maiores arrecadadores *per capita* são municípios com população inferior a 50 mil habitantes situados em áreas industriais (São Francisco do Conde, Mata de São João, Candeias, Pojuca e Madre de Deus) e áreas de exploração mineral (Itagibá e Gentio do Ouro). O fato de terem uma pequena população e estarem situados em regiões com dinamismo econômico, torna elevada a arrecadação *per capita* desse tributo.

A segunda maior fonte de receitas próprias dos municípios baianos é o IPTU, com participação média de 30% das receitas oriundas de arrecadação própria de impostos. Os municípios menores

tendem a ter maior dificuldade na arrecadação desse tributo. Primeiro, por ser um imposto direto, o custo político de sua cobrança não compensa o esforço fiscal. Geralmente, em municípios pouco populosos há um forte personalismo nas relações políticas e administrativas, o que desestimula a cobrança do imposto. Além disto, a maioria dos municípios com pior arrecadação *per capita* de IPTU (conforme Quadro abaixo) tem população bem abaixo de 10.000 habitantes, ou seja, estão entre os mais beneficiados com a arrecadação *per capita* do FPM. Segundo, por serem pequenos municípios, eles têm estruturas fazendárias deficientes para a arrecadação do IPTU e pequena base tributária (baixa taxa de urbanização). De modo que, manter uma tabela genérica de valores atualizada e estruturas de arrecadação pode ter um custo mais elevado do que o valor arrecadado.

Quadro 5 – Arrecadação *per capita* de impostos e transferências intergovernamentais para municípios selecionados – 2022 – Ênfase arrecadação do IPTU.

MUNICÍPIO	POP	Arrecadação, transferências e renda (<i>per capita</i>)					
		IPTU	ISS	ITBI	ICMS	FPM	PIB
MENORES NO IPTU							
Laf. Coutinho	3.663	0,17	134,65	8,15	771,11	4.045,82	13.618,62
Ibiquera	4.047	0,19	35,38	11,58	682,90	3.661,94	8.491,48
Quixabeira	8.939	0,24	62,12	0,26	324,35	1.645,65	7.698,85
Teolândia	15.097	0,25	70,65	0,01	419,47	1.624,00	13.290,65
Mansidão	13.822	0,33	39,71	42,64	441,20	1.773,80	6.462,23
MAIORES NO IPTU							
Camaçari	309.208	840,15	659,04	188,27	1.923,21	493,34	83.106,73
Mata de São João	47.643	820,55	1.798,30	533,90	311,12	1.029,22	21.723,76
Luís E. Magalhães	92.671	388,28	675,24	212,98	2.255,08	793,70	75.825,71
Lauro de Freitas	204.669	371,83	692,90	147,62	529,32	745,33	31.527,81
Salvador	2.900.319	330,30	519,56	90,75	312,15	442,45	20.321,25

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022) e Sidra/IBGE (2022).

O Quadro 5, acima, mostra que os melhores arrecadadores de IPTU *per capita*, são municípios situados em áreas desenvolvidas. A maioria destes municípios contam com grande potencial turístico ou concentram atividades econômicas geradoras de grande valor agregado. Portanto, em decorrência desses fatores, têm áreas urbanas com maior valorização imobiliária (já que o valor venal do imóvel é a base de cálculo) e contam com estruturas fazendárias modernas e eficientes. Dessa forma, o esforço fiscal tende a ser maior que o custo político. Além disto, a literatura apresenta balneários turísticos como os melhores arrecadadores de IPTU *per capita*, isto porque, geralmente, o dono do imóvel não é morador do município, portanto, o ônus político é menor, já que o contribuinte não é um eleitor. Esse é o caso de Camaçari e Mata de São João, que abrigam grandes empreendimentos turísticos no litoral norte de Salvador, e Porto Seguro com uma extensa rede hoteleira.

O ITBI é um imposto direto que tem como base de cálculo o valor declarado (que pode ser contestado pela autoridade fiscal) na transmissão intervivos de bens imóveis. Este imposto representa em torno de 10% da arrecadação de impostos dos municípios. Normalmente, representa o menor valor na soma dos impostos arrecadados pelos municípios. Como sua incidência está restrita às transações de compra/venda de imóveis, sua arrecadação é limitada e não vinculada à atividade econômica ou valor da riqueza imobiliária. Apesar dessa desvinculação (direta) com os ciclos econômicos, a arrecadação do ITBI tende a ser maior nos municípios em áreas mais desenvolvidas e com maior urbanização. Bender Filho et al. (2022), em estudo para municípios do Rio Grande do Sul, mostram que os municípios mais dependentes do FPM apresentam menor arrecadação própria e uma arrecadação proporcionalmente menor do ITBI em relação aos municípios menos dependentes.

Quadro 6 – Arrecadação *per capita* de impostos e transferências intergovernamentais para municípios selecionados – 2022 – Ênfase arrecadação do ITBI.

MUNICÍPIO	POP	Arrecadação, transferências e renda (<i>per capita</i>)					
		IPTU	ISS	ITBI	ICMS	FPM	PIB
MENORES NO ITBI							
Bom J. da Serra	9.768	3,05	109,97	0,01	239,88	1.488,97	7.131,04
Teolândia	15.097	0,25	70,65	0,01	419,47	1.624,00	13.290,65
Ibitiara	16.463	2,09	154,48	0,09	311,32	1.489,25	6.652,25
Gongogi	6.852	4,28	20,13	0,09	389,20	2.146,89	10.024,23
N. Horizonte	12.653	5,00	209,18	0,09	315,93	1.550,15	7.559,16
MAIORES NO ITBI							
Mata de S João	47.643	820,55	1.798,30	533,90	311,12	1.029,22	21.723,76
Jaborandi	8.176	11,62	690,80	436,31	5.583,82	1.799,23	114.779,97
São Desidério	34.764	93,82	591,64	420,33	4.833,03	1.128,41	139.027,90
Maraú	20.664	152,35	191,44	321,18	293,56	1.434,36	12.638,16
Porto Seguro	152.529	282,67	534,55	229,01	335,78	967,96	19.434,14

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2022) e Sidra/IBGE (2022).

O ITBI é o imposto que apresenta maiores contrastes, com acentuados desníveis entre os valores *per capita* arrecadados pelos municípios. Os menores arrecadadores são municípios com baixo dinamismo econômico, pouco populosos e renda *per capita* em torno da metade da renda média estadual, conseqüentemente, é baixa a quantidade e o valor das transações imobiliárias. Salientar que a amostra para estas análises é composta por 353 municípios (84,7% do total de municípios da Bahia) em função, basicamente, da ausência de dados do ITBI para muitos municípios.

Os municípios com maiores arrecadações *per capita* de ITBI são exatamente aqueles em áreas de exploração turística (Mata de São João, Maraú, Porto Seguro, Mucugê e Camaçari) e municípios com expansão recente da produção agroindustrial (Jaborandi, São Desidério e Luís Eduardo Magalhães). Além do dinamismo econômico, a expansão da área urbana com novos loteamentos e

empreendimentos turísticos e a consequente valorização, impulsionam as transações imobiliárias. Um exemplo de expansão recente é o distrito de Barra Grande no município de Maraú.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma avaliação das estatísticas fiscais da maioria dos municípios baianos indica um potencial produtivo com baixa capacidade de agregação de valor, estruturas fazendárias pequenas e pouco eficientes, baixa valorização do patrimônio imobiliário e alta informalidade na oferta de serviços. Esses fatores, de lógica econômica, comprometem a capacidade fiscal desses municípios na arrecadação de suas bases tributárias. No entanto, os enormes desníveis observados na receita *per capita* dos impostos próprios e a elevada concentração da arrecadação baiana de ISS, IPTU e ITBI em poucos municípios mostram que a questão econômica isoladamente não é suficiente para explicar as discrepâncias. Nesse contexto, é possível concluir, de forma geral (compreendendo as limitações deste tipo de análise), que a preguiça fiscal – tão frequente na literatura – é potencializada pelo tipo de relações políticas e pelas elevadas transferências *lump sum*. Pode se observar dados apresentadas uma relação inversa entre a arrecadação *per capita* e as transferências *per capita* do FPM. As estatísticas mostraram que os municípios com menor arrecadação *per capita* de ISS, IPTU e ITBI estão entre os que mais recebem transferências *per capita* do FPM.

As evidências empíricas geradas neste estudo estão alinhadas com as abordagens teóricas sobre o tema. A principal conclusão, em acordo com a literatura, é que a desproporcional participação das transferências *lump sum* nas receitas dos municípios baianos abre espaço para um baixo esforço arrecadatório, permitindo aos prefeitos livrar-se do custo político da arrecadação com o fim de obterem vantagens eleitorais e aumentar a probabilidade de reeleição. Se por um lado esse modelo de descentralização fiscal cria as condições para corrigir o hiato fiscal e contribuir para a redução das desigualdades regionais, por outro, gera distorções na arrecadação dos municípios (preguiça fiscal).

As relações estatísticas manipuladas nesse trabalho permitem observar que o IPTU, um imposto direto de maior custo político, apresenta menor esforços fiscal nos municípios menores e que têm maiores transferências *per capita* do FPM. De forma geral, a medida que aumenta a população o desempenho na arrecadação do IPTU melhora. Os melhores perfis de arrecadação estão relacionados com maiores transferências da cota-parte do ICMS (uma transferência derivada) e menores transferências de FPM. De forma geral, é possível inferir que as transferências *lump sum* influenciam mais significativamente a arrecadação dos municípios menores e praticamente não afetam o desempenho fiscal dos municípios de grande porte.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. Justiça fiscal na Federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: *Esaf*, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília-DF.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – Sefaz. *Distribuição Mensal aos Municípios*. SAF/Diretoria do Tesouro. 2022. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/repasse/2019/val22dez.pdf>. Acesso em, 11 de fevereiro de 2022.
- BENDER FILHO, Resoli; PEREIRA, Mateus Machado de; MATOS, Samuel Astolfi de; XISTO, Giulia. Transferências constitucionais e arrecadação pública: análise do FPM nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2009 e 2016. In: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – XX ENABER. *Anais*. Salvador. 2022.
- BRASIL. Tesouro Nacional (TN). Siconfi: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público. *Contas Anuais*. Área Pública - Consulta Finbra. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em 25 jun 2023.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Previsão anual de transferências FPM/FPE. STN - *Tesouro Transparente*. 2022. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/previsao-anual-de-transferencias-fpm-fpe-ipi-exportacao-e-cide-combustiveis/2022/114?ano_selecionado=2022. Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundo de Participação dos Municípios - FPM. STN - *Cartilha do FPM*. 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.
- COSSÍO, F.A.B. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 1998. 117p.
- DAHLBY, Bev. The Marginal Cost of Public Funds and the Flypaper Effect. *Working Papers 2009-17*, University of Alberta, Department of Economics. 2009.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sidra* – Banco de Tabelas Estatísticas. Produto Interno Bruto dos Municípios 2020. Atualizado em 16/12/2022. IBGE, 2022. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado>> Acesso em: 26 jun. 2023.
- KHAIR, Amir A. e MELO, Luciane. O sistema tributário e os impostos sobre o patrimônio. In: *Economia do Setor Público no Brasil*. Orgs. BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Capítulo 14, pp. 252 – 269.
- MACHOSKI, Eduarda; ALVES, Pedro Jorge Holanda; ARAÚJO, Jevuks Matheus. Fiscal decentralization and economic growth: evidence from Brazilian states. In: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – XX ENABER. *Anais*. Salvador. 2022.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. [S.l.]: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

- MORAES, D. P. *Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP/Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2006.
- NASCIMENTO, J. S. *Efeito das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG. 2010.
- OATES, W. E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace, 1972.
- ORAIR, R. O; ALENCAR, A. A. *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais*. Monografia premiada do Tesouro Nacional, Brasília, 2010.
- PARMAGNANI, Fernando João Alexandre. *Efeito flypaper para diferentes níveis de despesas em saúde de municípios brasileiros: avaliação da assimetria dos impactos de transferências condicionais e incondicionais*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-12022014-165042/>. Acesso em: 08 mar. 2023.
- PETCHEY, Jeffrey; LEVTCHENKOVA, Sophia. *Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency: The Case of Australia*. 2007. DOI - 10.1007/978-0-387-48988-9_2.
- SAMUELSON, P. A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, JSTOR, p. 350–356, 1955.
- SILVA, Eduardo Ramos Honório da; PORSSE, Alexandre Alves. Esforço tributário e interação estratégica dos governos municipais: uma análise com modelos geograficamente ponderados. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 46, n. 3, p. 115-130, 2015.
- SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 11, n. 1, p. 127- 145, 2018.
- TIEBOUT, C. M. A pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*, v. 64, p. 416-424, 1956.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Boletim do Tribunal de Contas da União especial - Ano. 37, n. 24 (2018)*. Brasília: TCU, 2018.
- VARGAS, Neide César A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.
- VIEIRA, Olga H. P.; LOPES, R. P. M. Tipologias para o comportamento tributário: uma avaliação do esforço fiscal dos municípios baianos em 2020. In: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – XX ENABER. *Anais*. Salvador. 2022.