

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS
Rua Fernando Osório, 1595
Fone: (51)33185656
www.financasrs.com.br
darcyfcs@terra.com.br

Situação orçamentária dos municípios: expansão dos recursos esgotada

Sumário

1. Limites para o aumento da receita	3
2. Distribuição da carga tributária nacional	5
2.1. Atribuições dos municípios	6
2.2. O mito da concentração tributária na União	7
2.2.1. Receitas financeiras do Governo Federal	10
3. Explosão do número de municípios	11
4. Evolução do FPM	12
5. Critérios do FPM.....	13
5.1. Distribuição injusta	14
5.1.1. Discrepâncias entre “per-capitas” ‘do coeficiente 0.6 do FPM	14
6. Situação previdenciárias dos municípios: a crise invisível	16
CONCLUSÃO	18
Referências bibliográficas.....	20

1. Limites para o aumento da receita

A Tabela 1.1 apresenta o crescimento do PIB e da população para o Brasil e o Rio Grande do Sul, no período 2001-2018. Observa-se nesses 18 anos que o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 2,3%. Esse crescimento derivou 1% do crescimento populacional e 1,3% da produção por habitante (produtividade).

Nesse mesmo período o PIB, o Rio Grande do Sul cresceu a uma taxa de 1,8% ao ano, sendo 0,6% decorrente do aumento da população e 1,2% da produtividade

**Tabela 1.1 – PIB do Brasil e do RS, total e por habitante, 2001-2018
(Taxas de crescimento anuais)**

ANOS	BRASIL			RIO GRANDE DO SUL		
	PIB	POPULAÇÃO	PROD HAB.	PIB	POPULAÇÃO	PROD HAB.
2001	1,4%	1,4%	0,0%	2,0%	1,0%	1,0%
2002	3,1%	1,4%	1,7%	1,7%	0,9%	0,8%
2003	1,1%	1,3%	-0,2%	2,0%	0,8%	1,2%
2004	5,8%	1,3%	4,5%	3,3%	0,8%	2,5%
2005	3,2%	1,2%	2,0%	-2,7%	0,7%	-3,5%
2006	4,0%	1,2%	2,8%	4,1%	0,7%	3,4%
2007	6,1%	1,1%	4,9%	6,7%	0,6%	6,1%
2008	5,1%	1,1%	4,0%	2,9%	0,6%	2,3%
2009	-0,1%	1,1%	-1,2%	-1,1%	0,5%	-1,6%
2010	7,5%	1,0%	6,5%	6,9%	0,5%	6,4%
2011	4,0%	1,0%	3,0%	4,6%	0,5%	4,1%
2012	1,9%	0,9%	1,0%	-2,1%	0,4%	-2,5%
2013	3,0%	0,9%	2,1%	8,5%	0,4%	8,1%
2014	0,5%	0,9%	-0,4%	-0,3%	0,4%	-0,7%
2015	-3,8%	0,8%	-4,6%	-3,4%	0,4%	-3,7%
2016	-3,5%	0,8%	-4,3%	-3,1%	0,3%	-3,4%
2017	1,0%	0,8%	0,2%	1,8%	0,3%	1,5%
2018	1,2%	0,7%	0,5%	1,2%	0,3%	0,9%
Média *	2,3%	1,0%	1,3%	1,8%	0,6%	1,2%

FONTE: PIB-BR - IPEADATA, Acesso em 02/06/2018.

(*) Média geométrica.

FEE-RS: PIB-RS. Acesso em 07/06/2014.

Informações da
imprensa

População: IBGE - Projeções Populacionais de
2013.

Nesse período, houve a grande recessão que começou em 2014, com uma queda real do PIB de 7% nos anos 2015 e 2016. Por outro lado, entre 2003 e 2011

houve o denominado “boom das *commodities*” em que os preços dos produtos exportados cresceram 173% (Giambiagi, Pinheiro, 2012, p.255).

A população brasileira, que cresceu a uma taxa anual de 1% no período 2001-2018, deverá baixar para 0,5% na década 2021-2030, devendo estagnar em 2042 (IBGE, 2013).

No tocante ao RS, a situação ainda é pior. O crescimento populacional foi de 0,6% na média do período. Segundo a mesma fonte, a população gaúcha irá de 11.417 mil em 2020 para 11.543 mil em 2030, com um incremento de apenas 0,11% anual, passando a decrescer a partir de 2029, quando deverá alcançar 11.544 mil habitantes.

O crescimento das receitas, tanto dos estados, como dos municípios, depende do crescimento do PIB. Mesmo que a curto prazo, possa haver algumas oscilações independente do crescimento econômico, no médio e longo prazo, vão depender do crescimento do produto.

E esse crescimento tende a ser reduzido pelo baixo crescimento demográfico e pela quase estagnação da produtividade dos fatores.

Par ilustrar essa análise escolhemos o economista Thomas Piketty, que nem de longe pode ser considerado um neoliberal, muito pelo contrário, por se tratar de um economista de esquerda. Ele afirma em seu livro ‘*O Capital do Século XXI*’, que:

“O crescimento nos próximos séculos está claramente destinado a retomar patamares muito baixos, ao menos em relação ao componente demográfico” (Piketty, 2014, p.79).

.....
“...é essencial começar recapitulando essa realidade, uma vez que continuamos, em grande medida impregnados pela ideia de que o crescimento deve ser de ao menos 3% ou 4% ao ano. Isso é uma ilusão, seja do ponto de vista histórico, seja do ponto de vista da lógica” (Piketty, 2014, p.98).

Com base nisso, concluímos:

Não nos iludamos, porque esse reduzido crescimento do PIB conduz a um baixo incremento de receita, que deve ser acompanhado pela despesa, especialmente a despesa de pessoal, que alto crescimento vegetativo. Por isso, os governos estão acabando com as vantagens funcionais que têm origem

simplesmente no tempo de serviço ou outros favorecimentos. Isso é uma alerta que deve ser feita aos estados e municípios.

2. Distribuição da carga tributária nacional

A Tabela 2.1 apresenta a arrecadação direta dos entes federados, em proporção do PIB e do total. Em proporção do PIB, os municípios passaram de 0,8% em 1960, para 2,52% em 2018. Na participação total, foram de 4,6% para 7,2%. A União passou de 63,8% para 65,7% do PIB e os estados decresceram de 31,2% para 27,2%.

Tabela 2.1. Receita tributária por nível de governo, 1960-2018
ARRECADAÇÃO DIRETA

ANO	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
	Em % do PIB				Em % do total			
1960	11,10	5,50	0,80	17,40	63,8	31,6	4,6	100,0
1980	18,50	5,40	0,70	24,60	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,6	2,9	100,0
2000	20,65	7,98	1,36	29,99	68,9	26,6	4,5	100,0
2010	23,06	9,06	2,07	34,19	67,4	26,5	6,1	100,0
2011	24,60	9,18	2,06	35,83	68,7	25,6	5,7	100,0
2012	25,21	9,58	2,33	37,13	67,9	25,8	6,3	100,0
2014	22,20	8,86	2,26	33,32	66,6	26,6	6,8	100,0
2018	23,02	9,52	2,52	35,06	65,7	27,2	7,2	100,0

Fonte: Khair, Amir; Araújo, Erika Amorim; Afonso, José Roberto. Carga Tributária

- mensuração e impacto sobre o crescimento, até 1988. 2000: Receita Federal do Brasil

2010-2012- Carga Tributária Global no Brasil/Bruta. Afonso, José Roberto e Castro, Kleber.

2014 - Carga Tributária no Brasil Redimensionada e Repensada. Afonso, José Roberto e Castro

Kleber Pacheco. 2018 - Afonso, José Roberto e Castro, Kleber - Carga tributária Bruta 2018.

No entanto, o que interessa é a **RECEITA DISPONÍVEL**. Pela Tabela 2.2 vemos que a União passou de 10,40% do PIB em 1960 para 19,23% em 2018. Já os estados passaram de 5,90% para 8,83%; e os municípios, de 1,10% para 7,01% no mesmo período, totalizando 35,07% do PIB.

No tocante à participação no total, só os municípios aumentaram, ao passarem de **6,6% para 20%**, enquanto a União baixou de 59,4% para 54,8% e os estados, de 34% para 25,2% (Tabela 2.2).

Tabela 2.2. Receita tributária por nível de governo, 1960-2018
RECEITA DISPONÍVEL

ANO	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
	Em % do PIB				Em % do total			
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2000	17,01	7,96	5,02	29,99	56,7	26,5	16,7	100,0
2010	19,35	8,58	6,26	34,19	56,6	25,1	18,3	100,0
2011	20,46	8,84	6,52	35,83	57,1	24,7	18,2	100,0
2012	21,14	9,12	6,87	37,13	56,9	24,6	18,5	100,0
2014	18,54	8,35	6,43	33,32	55,6	25,1	19,3	100,0
2018	19,23	8,83	7,01	35,07	54,8	25,2	20,0	100,00

Fonte: Khair, Amir; Araújo, Erika Amorim; Afonso, José Roberto. Carga Tributária - mensuração e impacto sobre o crescimento, até 1988. 2000: Receita Federal do Brasil 2010-2012- Carga Tributária Global no Brasil/Bruta. Afonso, José Roberto e Castro, Kleber. 2014 - Carga Tributária no Brasil Redimensionada e Repensada. Afonso, José Roberto e Castro Kleber Pacheco. 2018 - Afonso, José Roberto e Castro, Kleber - Carga tributária Bruta 2018.

Quanto à participação total, os municípios foram os únicos entes que aumentaram, ao passarem de 6,6% para 20% no período considerado. A União baixou de 59,4% para 54,8% e os estados, de 34% para 25,2%. Esse aumento de participação dos municípios foi compensado pelo aumento de atribuições, conforme a seguir descrito.

2.1. Atribuições dos municípios

Segundo a Prof^{fa}. Mariza Abreu, os municípios tiveram suas atribuições ampliadas, cabendo-lhes a **educação infantil** (creche e pré-escola) e o ensino o fundamental, que repartem com o estado a que pertencem. Isso inclui **educação especial e educação de jovens e adultos**.

Segundo a mesma fonte, a **creche** é a etapa mais cara, pois é a única em que predomina o tempo integral, há menos crianças por professor ou adulto e precisa de

mais equipamentos e alimentação. Também predominam matrículas municipais (em relação às estaduais) na **zona rural**, onde ocorrem a despesa com transporte escolar e menos alunos por professor.

Na saúde, os Municípios são responsáveis pela **atenção básica**.

E, além disso, possuem a responsabilidade pela **assistência social**.

Por fim, cabem aos municípios a responsabilidade com infraestrutura urbana, por exemplo, limpeza urbana.

2.2. O mito da concentração tributária na União

Existe uma crença generalizada, inclusive de pessoas que conhecem ou deveriam conhecer finanças públicas, de que existe uma concentração excessiva de recursos no Governo Federal, restando muito pouco da carga tributária para os demais entes federados.

Os que afirmam isso desconsideram que em torno de **2/3 da receita líquida do Governo Central é vinculada à Seguridade Social**, conforme se observa na Tabela 2.3, última coluna, relação 4/1. Então, o que pertence efetivamente à União é 1/3 da de sua receita líquida. Além disso, o valor aplicado na Seguridade Social tem sido bem superior a esses 2/3, conforme vemos adiante.

Tabela 2.3 . Vinculação da receita da União com a Seguridade Social
Em R\$ 1.0000,00 correntes.

ANO	RECEITAS LÍQUIDAS DO GOVERNO CENTRAL	RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	DESVINCULAÇÕES RECEITAS DA UNIÃO (DRU)	RECEITAS DA SEGURIDADE AJUSTADAS	RECEITAS SEGURIDADE/ REC.G.CENTRAL
	1	2	3	4 = (2+3)	4/1
2012	888.495	523.100	54.809	577.910	65,0%
2013	997.088	586.549	60.128	646.678	64,9%
2014	1.023.013	604.918	59.880	664.798	65,0%
2015	1.043.105	646.000	60.620	706.620	67,7%
2016	1.088.118	635.291	91.964	727.255	66,8%
2017	1.154.746	675.212	100.373	775.585	67,2%
2018	1.227.515	713.094	109.649	822.744	67,0%
2019	1.346.780	750.097	92.354	842.451	62,6%

Fonte: Receita líquida: STN - Resultado Fiscal do Governo Central, Tabela 4.1. Acesso em 14/10/2019

A Tabela 2.4 apresenta a receita líquida do Governo Central, tal qual consta no Resultado Fiscal do Governo Central e as despesas da Seguridade Social, de acordo com os demonstrativos pertinentes, nos RREOs de dezembro de cada ano.

Nela vemos que em 2019 as despesas da Seguridade Social alcançaram 78,3% da citada receita líquida, depois de alcançarem 82,6% em 2017, perfazendo uma média em torno de 80%.

Tabela 2.4. Despesas da Seguridade Social/receita líquida do Governo Central
Em R\$ 1.0000,00 correntes.

ANO	RECEITA LÍQUIDA GOV.CENTRAL	DESPESAS SEGUR.SOCIAL	DESPESAS SEG.SOCIAL/ RECEITA LÍQ.G.CENTRAL
	1	2	2/1
2012	888.495	600.951	67,6%
2013	997.088	669.207	67,1%
2014	1.023.013	740.700	72,4%
2015	1.043.105	796.580	76,4%
2016	1.088.118	874.703	80,4%
2017	1.154.746	953.305	82,6%
2018	1.227.515	993.739	81,0%
2019	1.346.780	1.054.363	78,3%

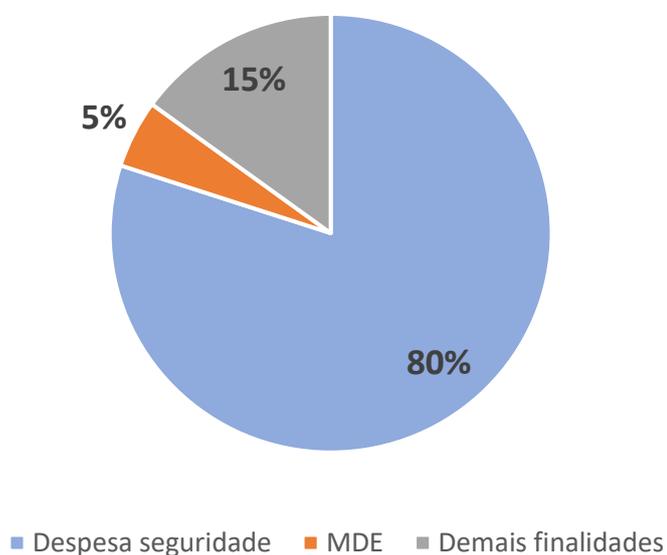
Fonte: Receita líquida: STN - Resultado Fiscal do Governo Central, tabela 4.1. e Demonstrativo das Receitas e Despesas da Seguridade Social, RREO.

Se agregarmos a vinculação com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE, 5%), o total da receita líquida comprometida vai a 85%, restando 15% para todas as demais finalidades do governo, em torno de 40 ministérios e secretarias e órgãos. Também há necessidade de formação de superávit primário, sem o que a dívida que já é muito alta, cresce ainda mais (Gráfico 1).

Atualmente há enorme déficit. Em 2014 ressurgiram os déficits primários, que se expandiram em 2015 e 2016, passando a cair a partir de 2017. No entanto, terá grande crescimento em 2020, em decorrência do covid-19, devendo o déficit primário superar R\$ 800 bilhões e o nominal, R\$ 1,3 trilhões, 11% e 18% do PIB, respectivamente.

A Tabela 2.5 apresenta todos os ministérios e órgãos que têm que ser atendidos por 15% da receita líquida do Governo Central.

Gráfico 1. Comprometimento da receita líquida do Governo Central



Fonte: Tabela 2.4 e RREO 6° bimestre 2019 (MDE).

Tabela 2.5. Disfuncionalidade: Somente 15% da receita líquida para todas essas finalidades

ORDEM	FINALIDADES
26	26 Ministérios (*)
27	Câmara dos Deputados
28	Senado Federal
29	TCU
30	STF
31	Superior Tribunal de Justiça
32	Justiça Federal
33	Justiça Militar da União
34	Justiça Eleitoral
35	Justiça do Trabalho
36	Justiça do DF e dos Territórios
37	Conselho Nacional de Justiça
38	Presidência da República
39	Investimentos em geral
40	Superávit primário (há enorme déficit)

FONTE: Proposta Orçamentária da União para 2019.

(*) Exceto Previdência, Assistência Social, Saúde e Educação e os inativos da União que, junto consomem 85% da receita líquida do Governo Central.

(ACG Municípios/live/Carga tributária e outros/planilha 2)

2.2.1. Receitas financeiras do Governo Federal

O Governo Federal vem apresentando altos déficits primários, cuja consequência disso é o crescimento do endividamento.

Alguém poderá dizer que existem outras receitas além das primárias, o que é verdade (Tabela 2.6) No entanto, mesmo que elas tenham correspondido em média 70% do serviço da dívida no último cinco anos, elas não são permanentes. Com isso, já se verifica que 30% da despesa com a dívida, não sendo pago, se soma ao saldo devedor, além do valor refinanciado (troca de títulos vencidos por vincendos).

Tabela 2.6. Receitas de capital exceto operações de crédito, 2015 – 2019
Em R\$ 1.000,00 constantes (IPCA)

Descrição	2015	2016	2017	2018	2019	Média
1. Outras receitas de capital	305.094	276.916	108.864	279.550	135.386	221.162
Resultado do Bacen	213.543	173.853	20.890	191.089	47.387	129.353
Remuneração disp.do Tesouro	91.550	103.062	87.974	88.461	87.999	91.809
2. Alienação de bens	1.818	1.374	794	5.915	3.973	2.775
3. Amortização de empréstimos	66.650	159.186	80.929	171.053	156.700	126.904
4. TOTAL	373.562	437.475	190.588	456.518	296.059	350.840
5. Despesas com a dívida	1.163.937	1.257.197	843.761	1.105.516	1.037.798	1.081.642
6. Refinanciamentos *	691.781	727.315	544.419	467.004	476.775	581.459
7. Despesas efetivas (5-6)	472.156	529.881	299.342	638.512	561.023	500.183
8. Receitas/desp. efetivas (4/7)	79,1%	82,6%	63,7%	71,5%	52,8%	70,1%

FONTE: STN - RREOs dezembro de 2015 a 2019.

(*) Troca de títulos.

(ACG municípios/live/Carga tributária e outros/planilha 3/D58).

Vejamos por que essas receitas não primárias (classificadas como de Capital nos RREOs) não são consistentes.

- a) Resultado do Bacen – Tem origem na desvalorização cambial, cujo resultado patrimonial, mesmo que não recebido, é transferido do Bacen para o Tesouro Nacional. Embora a Lei 13.820/2019 tenha alterado a Lei 11.803/2008 que permitia essa transferência. No entanto, abriu uma exceção, para mediante autorização prévia do Conselho Monetário Nacional, permitir o pagamento das DPMFi, quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa seu refinanciamento. Mas esse assunto foge aos objetivos deste texto. No entanto, pode ser dito que não havendo desvalorização da

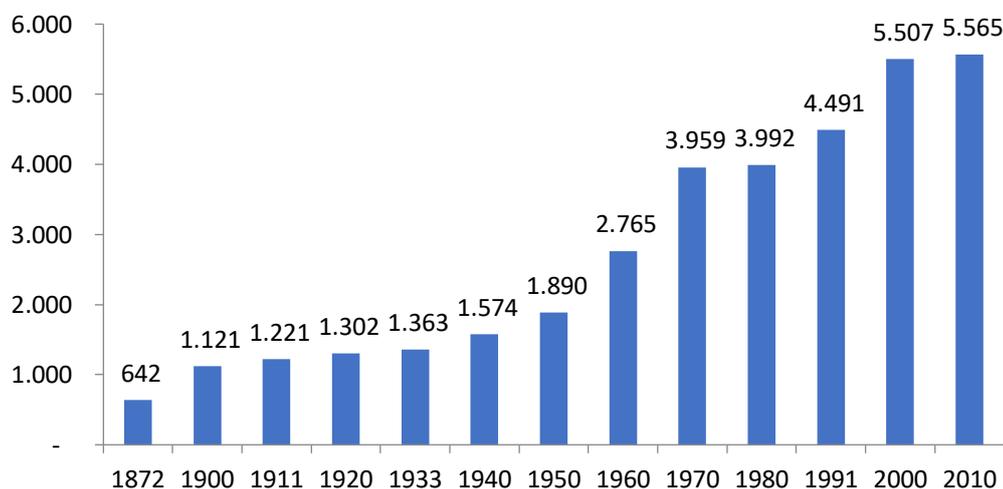
moeda nacional desaparece essa receita. Então, se a economia for bem, desaparece um dos meios de pagamento da dívida.

- b) O outro item mais representativo é a Amortização de Empréstimos (concedidos), com grande participação dos refinanciamentos feitos a estados e municípios, cujo pagamento foi suspenso até o final de 2021. E, diante da crise dos entes subnacionais, a União terá muita dificuldade para receber esses empréstimos.

3. Explosão do número de municípios

O número de municípios no Brasil passou de 642 em 1872 para 5.565 em 2010, multiplicando por quase 9 vezes em 138 anos. A grande explosão se verificou nos últimos 60 anos, até 2010, quando foram criados 3.675 municípios. Se compararmos o número de 1950 (1.890) e 2010 (5.565), em 60 anos o número foi quase triplicado (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Evolução do número de municípios no Brasil, 1872-2010



Fonte: IBGE. Apud Folha S.Paulo, 09/12/2011.

Título: Número de municípios cresce quase 9 vezes em 138 anos, diz IBGE.

O mais grave disso é que foram criados municípios com pouca capacidade arrecadatória, sendo sustentado por transferência correntes, com base principalmente no FPM – Fundo de Participação dos Municípios, adiante tratado.

No caso do Rio Grande do Sul, que deve ser semelhante aos demais estados, em 2019, considerando todos os municípios, a média da receita tributária foi de 22,6% da RCL . Mas isso obedece a uma variação que vai de 60% a 1,2%, com uma mediana de 7,9%, que é o percentual do município que ocupa a posição mediana, ou seja, de nº 248 do “ranking”, na ordem inversa da relação receita tributária/RCL

Então, a metade dos municípios arrecada como receita tributária uma importância que vai de 7,9% a 1,2% da RCL. Nos 100 municípios de menor arrecadação essa participação vai de 4,5% a 1,2%. (Tabela em poder do autor).

Essa quantidade enorme de municípios em que a maioria não tem condições de sobreviver senão pela participação das transferências federais e estaduais, se por um lado, descentraliza a administração, por outro e principalmente, pulveriza os recursos, inviabilizando investimentos maiores em infraestrutura e saúde, por exemplo. A crise pandemia do coronavírus deixou isso evidente.

4. Evolução do FPM

O FPM passou de 10% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI em 1967 para 24,5% em 2015, num crescimento real de 145%. Nesse lapso de tempo experimentou reduções de 1976 a 1978. A partir de 1981, desde antes de Constituição de 1988, cresceu continuamente (Tabela 4.1.).

Conforme vimos na Tabela 2.2, com isso, a participação dos municípios da carga tributária nacional passou de 6,6% em 1960 para 20% em 2018.

Tabela 4.1. Variação temporal da arrecadação do IR e do IPI destinado ao FPM

Dispositivo Legal	FPM (%)	Vigência
Código Tributário Nacional	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
	6,0	1976
Emenda Constitucional 5/1975	7,0	1977
	8,0	1978
	10,0	1981
Emenda Constitucional 17/1980	10,5	1982/83
	13,5	1984
Emenda Constitucional 23/1983	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
	20,0	1988
	20,5	1989
Constituição Federal de 1988	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	A partir de 1993
Emenda Constitucional 55/2007	+1	A partir de 2007
Emenda Constitucional 84/2014	+1	A partir de 2015

FONTE: Ministério da Fazenda - STN - novembro/2018.

(ACG Municípios/live).

5. Critérios do FPM

O total apurado em função dos impostos referidos no item anterior é assim distribuído:

MUNICÍPIOS DO INTERIOR (municípios não capitais): 86,4%

CAPITAIS (Brasília e capitais estaduais): 10%

RESERVA para municípios com população superior a 142.633 habitantes, que não são capitais e enquadrados nos coeficientes 3,8 e 4: com 3,6%.

Total do FPM do RS: 7,3% do total brasileiro.

População do RS/BR = 5,54%

FPE-RS: 2,3548%, alterado para 1,519336% para as parcelas posteriores.

CAPITAIS

Entram dois fatores no cálculo: fator população e fator renda per-capita

Fator população = População da capital em causa / \sum população das .capitais.

Depois entra-se na tabela II e extrai-se o fator resultante.

Fator renda per-capita: Considera o valor inverso da renda-per-capita do Estado da capital em causa.

Para facilitar a operação usamos a fórmula abaixo.

Fator renda per-capita = Renda per-capital nacional/renda do Estado da capital em causa/100

Use o resultado para consultar a tabela III.

Valor do FPM = Tabela II x Tabela III x participação da capital específica.

MUNICÍPIOS RESERVA

Fator população: População município em causa/Soma das populações dos municípios de reserva.

Fator renda per-capita: os municípios da reserva de um mesmo estado têm a participação em valores iguais

OBS.: As Tabelas II e III, citadas, não da fonte, Cartilha do FPM.

5.1. Distribuição injusta

Os municípios do interior que não são enquadrados na Reserva recebem com base na população, não havendo diferenciação para municípios pobres e ricos. Trata-se de injustiça distributiva.

Outra injustiça diz respeito ao fato de a Reserva do FPM ser calculada com base na população na renda *per-capita* do Estado e não na do município. Com isso, todos os municípios do mesmo estado recebem o mesmo valor, o que ocorre com Alvorada (o mais pobre do Estado) e Caxias do Sul, um dos mais ricos.

5.1.1. Discrepâncias entre “per-capita” ‘do coeficiente 0.6 do FPM

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM será tão representativo na receita do município, quanto menor ela for.

Neste item no propomos ao analisar as discrepâncias existentes no coeficiente 0.6, a que estão enquadrados todos os municípios com até 10.188 habitantes. No País são 2.459 municípios, ou mais de 44%. Mas há estados com muito maior participação, como Tocantins, que tem 80% dos municípios nessa condição, seguido

do Estado do Piauí, com 72% e Rio Grande do Sul, com 66,6%, exatamente 2/3, ou 331 municípios para esse último (Tabela 4.1).

Em princípio, não haveria problema em pertencer a esse enquadramento. Mas isso faz com que um contingente enorme de municípios receba o mesmo valor do benefício, mesmo que tenha uma população bastante diferente. Isso leva o valor recebido “per-capita” a ser bem diferente, o que é demonstrado na Tabela 4.2, adiante.

Tabela 4.1. Municípios com até 10.188 habitantes (coef.0.6 FPM)

Estado	Total	Até 10.188	%	Posição
Minas Gerais	853	477	55,92	8
São Paulo	645	271	42,02	11
Rio Grande do Sul	497	331	66,60	3
Bahia	417	74	17,75	19
Paraná	399	199	49,88	9
Santa Catarina	295	168	56,95	6
Goiás	246	155	63,01	4
Piauí	224	161	71,88	2
Paraíba	223	135	60,54	5
Maranhão	217	37	17,05	20
Pernambuco	185	16	8,65	23
Ceará	184	20	10,87	22
Rio Grande do Norte	167	95	56,89	7
Pará	144	12	8,33	24
Mato Grosso	141	67	47,52	10
Tocantins	139	111	79,86	1
Alagoas	102	29	28,43	16
Rio de Janeiro	92	6	6,52	25
Mato Grosso do Sul	79	26	32,91	14
Espírito Santo	78	10	12,82	21
Sergipe	75	26	34,67	13
Amazonas	62	4	6,45	26
Rondônia	52	15	28,85	15
Acre	22	5	22,73	17
Amapá	16	6	37,50	12
Roraima	15	3	20,00	18
Total	5569	2459	44,16	

FONTE: Wikipedia.

Conforme citado, a Tabela 4.2 apresenta a razão da transferência “per-capita” num escalonamento da população de 1.000 a 5.000 habitantes. Sendo parcela distribuída igual, o valor per-capita será tanto maior, quando menor for população.

Por exemplo, com menos de 1.000 habitantes existem quatro municípios, sendo um no RS, Engenho Velho (982 habitantes); com menos de 2.000, há 127 e assim por diante, até chegar a 1250 em 5.000. Um município com menos de 1.000 habitantes recebe “per-capita’ 10,2 vezes mais. que um que está no limite do coeficiente 0.6, que é 10.188. Um município com 5.000 habitantes recebe o dobro “per-capita” daquele que está no limite.

Mas no primeiro caso há 4 municípios, no segundo, 127 e no quinto, 393, totalizando em 1.250 em 5.000 municípios, ou 25%.

Tabela 4.2. Razões "per-capita" no coeficiente 0.6 para a população de 1.000 a 5.000 habitantes

Escala populacional	Posição município na escala*	Incidência		Razão "per-capita"
		Acumulada	na faixa	
A	B	C	D	E = 10.188/A
1000	5.567	4	4	10,2
2000	5.440	131	127	5,1
3000	5.095	476	345	3,4
4000	4.714	857	381	2,5
5000	4.321	1250	393	2,0
TOTAL			1.250	

FONTE: Wikipedia.

(*) Posição do município num total de 5.570, correspondente ao deslocamento nos valores da escala populacional.

6. Situação previdenciárias dos municípios: a crise invisível

Nos municípios a razão servidores ativos/ servidores inativos mais pensionistas é quatro, embora a média nesse caso provoque muitas distorções. No entanto, o maior problema dos municípios é outro, conforme descrito a seguir.

Uma grande **bomba financeira** está sendo armada nos regimes próprios dos municípios, principalmente nos pequenos e médios, em que o desequilíbrio atuarial está fazendo com que grande parte deles esteja criando alíquotas suplementares em dimensões impossíveis de cumpri-las.

As alíquotas patronais normais mais as suplementares, em alguns casos, superaram 50% do valor da folha de pagamentos, numa média de 38%, na amostra selecionada.

Tabela 6.1. Alguns municípios que aprovaram contribuições suplementares, com destaque para o Estado do RS, em 2017

Número	Município	Ente normal	Ente suplementar	Total patronal	Segurados	Total Geral
1	Tapes RS	22,00	40,75	62,75	11,00	73,75
2	Bagé RS	19,14	32,05	51,19	11,00	62,19
3	Camaquã RS	15,38	31,62	47,00	13,47	60,47
4	Campinas Missões RS	12,70	34,10	46,80	12,50	59,30
5	Formigueiro RS	12,70	33,80	46,50	11,00	57,50
6	Caibaté RS	14,03	30,03	44,06	11,00	55,06
7	Cacequi RS	16,79	25,23	42,02	11,00	53,02
8	Três Passos RS	16,00	25,90	41,90	11,00	52,90
9	Lagoa Vermelha RS	15,25	26,55	41,80	11,00	52,80
10	São Gabriel RS	17,80	23,67	41,47	11,00	52,47
11	Restinga Seca RS	15,98	24,50	40,48	11,00	51,48
12	Ernestina RS	13,92	26,55	40,47	11,00	51,47
13	Torres RS	13,65	26,55	40,20	11,00	51,20
14	Campo Bom RS	17,20	22,42	39,62	11,00	50,62
15	Colorado RS	15,43	24,17	39,60	11,00	50,60
16	Adrianópolis PR	15,31	24,00	39,31	11,00	50,31
17	Bossoroca RS	14,60	24,50	39,10	11,00	50,10
18	Araxá MG	22,00	15,57	37,57	11,00	48,57
19	Cacique Doble RS	13,44	22,86	36,30	11,00	47,30
20	Cachoeira do Sul	7,97	28,23	36,20	11,00	47,20
21	Cristal RS	12,35	23,00	35,35	11,00	46,35
22	Encruzilhada do Sul RS	17,62	17,59	35,21	11,39	46,60
23	Caxias do Sul RS	16,92	18,04	34,96	18,04	53,00
24	Arroio do Meio RS	14,02	20,00	34,02	11,00	45,02
25	Arroio do Sal RS	14,00	19,60	33,60	11,00	44,60
26	Arroio dos Ratos RS	17,73	13,26	30,99	11,00	41,99
27	Água Santa RS	15,45	14,00	29,45	11,00	40,45
28	Criciúma SC	17,29	12,07	29,36	11,00	40,36
29	Alvorada RS	14,90	13,00	27,90	11,00	38,90
30	Balneário Pinhal RS	21,92	5,21	27,13	11,00	38,13
31	Antônio Prado RS	15,14	11,16	26,30	11,00	37,30
32	Arvorezinha RS	11,00	15,00	26,00	11,00	37,00
33	Camaçari BA	12,27	13,03	25,30	11,00	36,30
33	Média	15,51	22,36	37,88	11,35	49,22

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência - Suplemento Previdência do Servidor Público, 2017.

http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/aeps2017_supserpub.pdf

(ACG municípios/live)

Como não existe a menor hipótese do cumprimento dessas alíquotas, o resultado no futuro será a impossibilidade de pagamentos das aposentadorias, pelo menos nas condições legais. Está sendo armada uma bomba financeira, ou, mais do que isso, uma catástrofe social. (Tabela 6.1)

Já a Tabela 6.2, construída com base em leis de alguns municípios, cujo nome foi ocultado para não atribuir a culpa apenas para alguns, quando se trata de um fenômeno bem mais abrangente. As alíquotas suplementares, além de altas, apresentam uma duração de vários anos, a maioria acima de 30 anos.

Tabela 6.2. Alíquotas patronais normais e suplementares de alguns municípios do RS, no Regime Previdenciário

Mun. (*)	Alíquota normal	Alíquotas suplementares do Regime Previdenciário		
		Variações anuais	Duração	Ano da lei
A	14,49%	Inicial: 9,64% (até 2022) e 10,5% (2023-2044)	34	2010
B	11,00%	Inicial: 15,97%; 17,12% (2018) e 28,27% (2019 em diante)	30	2010
C	13,71%	Alíquota única: 2,96%	25	2009
D	11,70%	Alíquota única: 25,40%	35	2006
E	11,00%	Alíquota única: 12%	35	2006
F	10,83%	Inicial: 4,87%, 2012: 4,88% (subindo anualmente até 17,96% em 2046)	34	2006
G	11,00%	Inicial: 24,34%, 29,71% em 2016, 38%, 2020-2042	26	2015
H	14,60%	Inicial: 18% + 3,5 pp. ao ano até atingir 82% em 2038	21	2017

FONTE: Leis municipais dos municípios envolvidos.

NOTA: Preservados os nomes, porque é um fenômeno de ocorrência muito mais ampla, próxima da metade dos municípios.

Ainda bem que a Emenda Constitucional n.º 103/2019, introduziu o § 22, no art. 40 da Constituição Federal, para vedar a instituição de novos regimes próprios e determinar que lei complementar federal estabelecerá para os que já existem normais gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo de vários aspectos, entre eles os requisitos para a sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

CONCLUSÃO

O setor público, União, estados e municípios precisam se dar conta que o tempo das vacas gordas no serviço público acabou. Isso porque o crescimento da receita é uma função da expansão do PIB, que depende principalmente de dois fatores: crescimento populacional e produtividade.

O crescimento populacional a cada ano vem se reduzindo, devendo estagnar daqui a duas décadas. A produtividade é muito reduzida no Brasil, devido falta de poupança para a introdução de novos equipamentos no processo produtivo, educação de baixa qualidade e todas as questões relacionadas ao equilíbrio macroeconômico, déficit público recorrente e dívida pública alta e crescente. Esses fatores também dificultam o investimento externo.

A União apresenta um alto déficit estrutural devido ao alto comprometimento de sua receita líquida, em que só a seguridade social absorve 80% dela. Como 5% é vinculado à educação, restam apenas 15% para atender em torno de 40 ministérios, secretarias e órgãos e, ainda, fazer superávit primário, o que é totalmente insuficiente. As receitas financeiras do governo federal, além de não serem permanentes, são canalizadas para o pagamento da dívida da qual pagam 70%, sem contar a grande parte que é refinanciada mediante troca de títulos vencidos por vincendos.

Esse alto comprometimento com seguridade social decorre da vinculação de 2/3 da receita líquida para essa finalidade, da alta e crescente despesa previdenciária e da recessão e estagnação econômica, que foram ampliadas pela pandemia do coronavírus. Tudo isso faz com que o PIB de 2020 seja igual ou menor ao de dez anos antes.

Os municípios, apesar de terem aumentado suas atribuições, tiveram sua participação na carga tributária em termos de receita disponível aumentada de 6,6% em 1960 para 20% em 2018 do total nacional.

O FPM, o maior item de receita da maioria dos municípios, apresenta uma série de injustiças tributárias por levar em consideração apenas a população para os municípios do interior, de regiões ricas e pobres, e, ainda, por conceder igual índice (coeficiente 0.6) a 44% dos municípios, privilegiando os de menor população que ficam com um per-capita muito maior que os de maior população na faixa até 10.188 habitantes.

Outra injustiça é quanto à Reserva do FPM, que em vez de considerar a renda *per-capita* do município beneficiado, considera a do seu Estado, concedendo o mesmo valor para municípios pobres e ricos.

A explosão do número de municípios em que a metade deles tem uma arrecadação tributária entre 7,9% e 1,2% da RCL, torna-os muito dependente dos demais para atendimentos que necessitam de investimentos maiores, como saúde

e infraestrutura. A pandemia do coronavírus deixou isso evidente, no tocante à saúde.

Grande parte dos municípios tem um problema, que o denominamos de crise invisível, que é o **grande déficit atuarial** dos regimes próprios de previdência, levando-os a criarem alíquotas de contribuição patronais, altas, crescentes e duradouras, que eles não terão as mínimas condições de atender. No futuro, os servidores municipais vinculados aos regimes próprios receberão uma aposentadoria muito menor do que aquela a que têm direito. Ainda bem que a Emenda Constitucional 103/2019 vedou a criação de novos regimes próprios e estabeleceu que lei complementar regulará os que já existem, dispondo sobre requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral.

Como as fontes de receitas estão esgotadas e só crescerão mediante crescimento econômico, e, assim mesmo, dentro dos limites referidos, a saída para os municípios está nas medidas que levem à racionalização e à redução dos gastos, começando pelos maiores, geralmente os decorrentes da folha de pagamentos, com todos os itens que a compõem.

Referências bibliográficas

ABREU MARIZA. Atribuições dos Municípios. Trabalho não publicado.

AFONSO, José Roberto e CASTRO, Kleber Pacheco. Consolidação da Carga Tributária Bruta de 2018. Disponível em:

<https://www.joserobertoafonso.com.br/consolidacao-da-carga-tributaria-afonso-castro/>

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA. Suplemento da Previdência do Servidor Público, 2017.

CALAZANS, Roberto B. A Preocupante Situação do Município de Novo Hamburgo. Disponível em: <http://financasrs.com.br/artigos-rbcamazans/>

EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. Parágrafo 22 introduzido ao art. 40 da Constituição Federal.

FOLHA DE SÃO PAULO. Edição de 9.12.2011 – Evolução do número de municípios

GIAMBIAGI, Fabio, PINHEIRO, Armando Castelar. (2012). Além da Euforia. Elsevier, Rio de Janeiro.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. PIB-RS. Porto Alegre, 2014

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA DE ESTATÍSTICA. Projeções Populacionais 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA-DATA. PIB-BR.

Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Lei nº 11.803/2008 – Dispõe sobre a transferência de lucros do Bacen para o Tesouro Nacional.

Lei nº 13.820 – Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Bacen.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – SOF. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 2019.

PIKETTY, Thomas. (2014). O Capital do Século XXI. Rio de Janeiro, Editora Intrínseca Ltda.

STN – Resultado Fiscal do Governo Central, RREO de dezembro, de 2012 a 2019 e Fundo de Participação dos Municípios – FPM – novembro/2018 (Cartilha do FPM).

Porto Alegre, 2 de outubro de 2020.