

O mito da descentralização tributária

Há uma crença bastante generalizada de que os municípios obteriam uma maior receita tributária se arrecadassem diretamente os tributos, evitando o trânsito dos recursos para Brasília ou para a capital do Estado, no caso dos tributos estaduais.

De pronto já afirmo **tratar-se de mais um mito**, como tantos outros que existem, tanto no campo das finanças públicas, como no da economia e de outras ciências.

Neste texto procuramos desmistificar essa crença, o que será visto na análise a seguir.

1.1. Receitas próprias versus receitas de transferências

A tabela 1.1 a seguir foi construída com base em dados da tabela final nº 1, onde consta uma amostra de 30 municípios classificados como grandes, médios, pequenos, muito pequenos e com localização na serra e no mar (regiões turísticas).

Ambas as tabelas apresentam para os municípios selecionados duas relações financeiras importantes, sendo a **proporção das receitas tributárias nas receitas correntes e a das transferências correntes nas mesmas receitas correntes**. Para o conjunto dos 30 municípios, tais relações foram de 28,9% e de 63%, respectivamente.

Tabela 1.2. - Municípios: Síntese da participação das receitas tributária e transferências correntes na receita corrente				
Classificação	Quant.	Descrição	Rec.tributárias/ Rec.correntes	Transferências/ Rec.correntes
Grandes	6	Acima de R\$ 360 milhões	24,7%	67,9%
Médios	10	De R\$ 73 a 360 milhões	13,4%	74,2%
Pequenos	4	De R\$ 17 a 34 milhões	8,3%	77,5%
Muito pequenos	5	Abaixo de R\$ 15 milhões	2,5%	93,3%
Serra e mar 1	2	Acima de 150 milhões	42,9%	44,7%
Serra e mar 2	3	De R\$ 40 a 87 milhões	39,4%	46,1%
Total amostra	30		28,8%	63,0%

Fonte: Tabela 1.1, elaborada com dados do TCE-RS.

O importante a destacar é que os grandes municípios apresentam uma relação maior das receitas tributárias sobre as correntes, sendo no caso 24,7%. Já as transferências têm uma menor participação, representando no caso 67,9%. Quanto menores forem os municípios, **menor** é a participação das receitas tributárias no total da receita corrente e **maior** é a dependência das transferências, especialmente as federais.

Nos municípios muito pequenos com receita corrente total abaixo de R\$ 15 milhões anuais em 2015, as **receitas tributárias representaram apenas 2,5% das receitas correntes** que tiveram 93,3% de participação das transferências correntes. As receitas próprias representaram menos de 7% das receitas correntes.

Aqui residem duas causas. A primeira delas é que esses municípios têm uma base tributária muito reduzida dos tributos de sua competência, especialmente o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN ou ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A segunda causa é que eles têm proporcionalmente uma grande participação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso porque **até 10.188 habitantes** o que representa em torno de 330 municípios, ou 2/3 do total, estão enquadrados no **coeficiente 6**, recebendo o mesmo valor de FPM.

Então, aqueles municípios que têm um terço dessa população de 10.188 habitantes e que são em torno de 150 municípios, quase a metade deles, recebem um valor de FPM por habitante de **três vezes ou mais** (muito mais em alguns casos) aos que estão **no limite coeficiente 0,6**. O município de André da Rocha, com 1.243 habitantes recebe o mesmo valor de FPM do município de Arvorezinha, com 10.167 habitantes e tem uma população 8,2 vezes menor.

Pois esses municípios que têm expressivos ganhos no FPM são exatamente os que apresentam **pouca base arrecadatória dos tributos** que lhe formam esse Fundo, que são o Imposto de Renda e o IPI. O FPM é formado por 24,5% do produto da arrecadação dos impostos citados.

Outro aspecto importante para desclassificar essa crença é a alta participação das receitas próprias nos **municípios turísticos**, do mar e da serra. Esses municípios têm uma base arrecadatória própria melhor no caso do IPTU, mas o principal fator da maior arrecadação própria é distância entre fisco e contribuinte, cuja maioria não reside e não vota na localidade onde se situa o objeto da tributação, a casa. E essa grande arrecadação própria se verifica tanto nos maiores como nos menores municípios.

2. Retorno do ICMS dos municípios

Do valor arrecadado do ICMS 25% é distribuído aos municípios, de conformidade com os critérios constantes da tabela 2.1.

Variáveis	Participação
Valor adicionado fiscal (VAF)	75,0
População	7,0
Área	7,0
Áreas das propriedades rurais	5,0
Relação inversa do VAF	2,0
Projeto integração	0,5
Produtividade primária	3,5
Total	100,0

Lei nº 11.038, de 14/11/1997 e alterações posteriores.

A principal variável é o valor adicionado fiscal (VAF), que tem um peso de 75% na distribuição da parcela dos municípios. Por isso, em certo sentido, é reproduzida parcialmente a desigualdade existente. No entanto, mesmo assim, há uma grande distribuição de recursos para os municípios mais pobres, conforme tratado adiante.

Antes de analisar a tabela 2.2 é bom definir valor adicionado fiscal, que é o valor das mercadorias saídas, mais as prestações dos serviços sujeitos ao ICMS, deduzido do valor das entradas das mercadorias em cada ano civil. Em suma, é o valor sobre o qual incide a alíquota do imposto.

O índice de distribuição aos municípios incide sobre a média dos valores adicionados do terceiro e segundo ano imediatamente anterior ao do índice de participação dos municípios (IPM). Então, 75% do IPM 2015 são calculados pela seguinte fórmula:

$$\text{Base de cálculo de 75\% do IPM 2015} = [(VAF\ 2012 + VAF\ 2013) / 2]$$

Os demais 25% são calculados de acordo com as outras variáveis constante da tabela 2.1.

A tabela 2.2 mostra a média dos valores adicionados de 2012 e 2013, atualizados para 2015, o que foi possível correlacioná-la com o ICMS arrecadado em 2015.

Tabela 2.2. ICMS de 2015 e valor adicionado que lhe deu origem		
Descrição	Valor correntes	Valores de 2015 (*)
Valor adicionado 2012	198.479.660.168	244.373.913.509
Valor adicionado 2013	229.738.709.989	266.336.086.490
Valor adicionado base para 2015 (média)		255.355.000.000
ICMS total arrecado em 2015		27.125.892.798
ICMS/valor adicionado em 2015		10,6%
Fonte: Dados brutos - Secretaria da Fazenda-RS.		
(*) Pelo IPCA médio dos anos correspondentes.		

Então, o ICMS citado correspondeu a 10,6% da média do valor adicionado dos anos citados. Como 25% do ICMS destinam-se aos municípios, então cabe a eles uma parcela equivalente a **2,7% do valor adicionado fiscal**.

Estão, se os próprios municípios arrecadassem o ICMS, a eles caberia 2,7%, de forma igualitária, do valor adicionado, e 7,9% ao Estado.

Mas como o valor é arrecadado pelo Estado e distribuído de conformidade com os critérios da tabela 2.1, a participação dos municípios no ICMS se comporta de acordo com a tabela 2.3.

Por ela, verifica-se que o município que recebe mais alcança 19,6% do valor adicionado fiscal, ou seja, 7,2 vezes a média de 2,7%. Até 96 municípios receberam mais que 5,4% do VAF, ou seja, o dobro da média. Até 248 municípios (metade) recebem mais de 1,4 vezes a média. E o último município recebe 2% do VAF. Receberam, então, acima da média, 421 municípios e abaixo da média 76 municípios.

2.3. Número de municípios segundo a relação retorno/ valor adicionado em 2015		
Número de municípios	Retorno/valor adicionado	Observações
1	19,6%	O que recebe mais
Até 96	5,4%	o dobro
Até 248	3,9%	Metade municípios
Até 421	2,7%	Média
497	2,0%	Último
Fonte: Dados brutos Secretaria da Fazenda.		
Cálculos próprios.		

2.1. Arrecadação concentrada em grandes empresas

Outra razão que mostra que a descentralização municipal da arrecadação do ICMS terminaria por reduzir a arrecadação dos municípios menores é a centralização da base tributária do imposto em poucas empresas.

Tabela 2.4. Participação das maiores empresas no ICMS arrecadado							
Valores em R\$ milhões correntes							
Exercício	Total ICMS	50 maiores	% 50	100 maiores	% 100	500 maiores	% 500
2006	11.812,7	7.384,1	62,51%	8.108,0	68,64%	9.460,0	80,08%
2007	12.257,6	7.206,4	58,79%	7.980,5	65,11%	9.511,6	77,60%
2008	14.825,1	8.120,6	54,78%	9.125,3	61,55%	11.194,1	75,51%
2009	15.086,7	8.058,5	53,41%	9.136,8	60,56%	11.318,0	75,02%
2010	17.893,3	9.100,5	50,86%	10.326,2	57,71%	13.069,6	73,04%
2011	19.502,7	9.863,4	50,57%	11.222,7	57,54%	14.314,9	73,40%
2012	21.378,2	10.694,0	50,02%	12.124,9	56,72%	15.564,6	72,81%
2013	24.060,6	11.444,4	47,56%	13.141,9	54,62%	17.025,2	70,76%
Obs.: ICMS arrecadado a qualquer título.							
Fonte: Cubo de Arrecadação/Sefaz - Receita Estadual/Apud Parecer Prévio TCE 2013, p.56.							

Pela tabela 2.4 verifica-se que quase a metade da arrecadação do ICMS é concentrada em cinquenta grandes empresas e mais de 70% em quinhentas grandes empresas. Por mais descentralizadas que sejam essas empresas, elas não se dispersam por todos os municípios do Estado, devendo se concentrar em menos de 10% deles.

Conclusão

Além de tudo o que foi exposto, se ocorresse uma reforma tributária que transferisse aos municípios o direito de legislar e arrecadar a maioria dos tributos, a maioria deles não teria estrutura para tal e, ainda, teria um enorme aumento de custo de pessoal especializado e equipamentos necessários para tal.

Se, por um lado, os agentes municipais de fiscalização estivessem mais próximos para exercer suas atribuições, por outro, a **proximidade entre fisco e contribuinte** inibe a capacidade de tributar, conforme observamos o efeito contrário, quando ocorre o aumento das receitas tributárias (leias IPTU) nas cidades onde o contribuinte não reside e nem vota no município correspondente. Se isso ocorresse, **seriam extintos** a quase totalidade dos municípios.

Podemos questionar os critérios de distribuição dos tributos, a centralização da receita disponível na União, mas nunca o sistema de arrecadação centralizada com distribuição mediante transferências.

Tabela final 1. Representatividade das receitas tributárias e das transferências correntes nas receitas correntes								
Amostra de 30 municípios grandes, médios e pequenos. Valores em R\$ 1.000,00								
ORDEM	MUNICÍPIOS	RECEITAS CORRENTES	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	RECEITA PRÓPRIA	TRIBUTÁRIAS CORRENTES	TRIBUTÁRIAS/ CORRENTES	TRIBUTÁRIAS/ CORRENTES	TRANSF CORRENTES/ REC.CORRENTES
1	Porto Alegre	4.300.029	2.286.209	2.013.820	1.653.608	38,5%	4	53%
2	Caxias do Sul	1.278.305	823.250	455.055	365.646	28,6%	7	64%
3	Canoas	1.187.327	946.220	241.107	200.280	16,9%	13	80%
4	Pelotas	601.488	465.095	136.393	119.155	19,8%	10	77%
5	Passo Fundo	401.255	273.397	127.858	99.236	24,7%	8	68%
6	Bento Gonçalves	361.256	232.586	128.670	72.284	20,0%	9	64%
7	Bagé	234.067	173.378	60.689	44.098	18,8%	11	74%
8	Cachoeira do Sul	188.778	139.412	49.366	25.065	13,3%	17	74%
9	Gramado	168.160	71.321	96.839	73.985	44,0%	2	42%
10	Capão da Canoa	159.695	74.972	84.723	66.695	41,8%	3	47%
11	Carazinho	154.520	119.353	35.167	24.386	15,8%	14	77%
12	Santana do Livramento	147.414	113.147	34.267	19.861	13,5%	16	77%
13	Camaquã	129.144	95.444	33.700	18.145	14,1%	15	74%
14	São Gabriel	120.138	99.441	20.697	11.824	9,8%	21	83%
15	Garibaldi	111.445	71.273	40.172	20.035	18,0%	12	64%
16	Charqueadas	101.828	75.912	25.916	10.153	10,0%	19	75%
17	Xangri-la	87.258	31.397	55.861	42.730	49,0%	1	36%
18	Caçapava do Sul	77.793	60.049	17.744	6.764	8,7%	22	77%
19	Imbé	76.558	45.810	30.748	24.671	32,2%	6	60%
20	Frederico Westphalen	73.485	49.936	23.549	9.135	12,4%	18	68%
21	Arroio do Sal	40.246	17.133	23.113	14.845	36,9%	5	43%
22	Arroio dos Ratos	34.351	28.369	5.982	3.385	9,9%	20	83%
23	Lavras do Sul	29.654	22.494	7.160	2.005	6,8%	25	76%
24	Sanata da Boa Vista	23.972	18.658	5.314	1.917	8,0%	24	78%
25	Garruchos	17.786	13.116	4.670	1.527	8,6%	23	74%
26	Chuívisca	15.343	14.469	874	448	2,9%	27	94%
27	Novo Cabrais	13.968	13.074	894	482	3,5%	26	94%
28	Itati	12.534	11.208	1.326	243	1,9%	30	89%
29	Tapanci do Sul	10.462	10.030	432	209	2,0%	29	96%
30	Carlos Gomes	10.354	9.681	673	239	2,3%	28	94%
TOTAL		10.168.613	6.405.834	3.762.779	2.933.056	28,8%		63%
Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Link abaixo:								
http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23,26								

