

## CIDADES E ESFORÇO FISCAL PARA FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Letícia Pessatti De Mattos<sup>1</sup>

Vitor Pereira<sup>2</sup>

Alexandre Pedrozo<sup>3</sup>

### RESUMO

Com o objetivo de aprimorar a compreensão do esforço fiscal, isto é, da eficiência dos municípios paranaenses na gestão de impostos, o presente artigo busca revisar os principais referenciais teóricos e conceituais para coletar, tratar e expor indicadores analíticos comparativos da variável em questão. A gestão tributária municipal é um sistema essencial para desenvolvimento urbano que deve contemplar melhorias graduais na infraestrutura e serviços públicos. O esforço fiscal refere-se aos resultados obtidos na arrecadação de recursos próprios e sua comparação com a totalidade de receita municipal que inclui transferências de outras esferas de governo, entre outras fontes. O presente trabalho retoma argumentos sobre a importância dos orçamentos públicos municipais e a gestão de impostos municipais, como o IPTU, ISS e ITBI, para manutenção de investimentos e serviços locais. O conceito “esforço fiscal” é recuperado a partir de uma análise bibliométrica da produção científica recente, e pode orientar outras medidas, como, por exemplo, a relação entre a carga tributária potencial e a carga tributária efetiva a ser captada por um município. A análise dos resultados foi aprimorada por meio de um painel analítico interativo que permite filtrar e comparar variáveis - a média percentual de arrecadação de impostos, classes de municípios, entre outras. O painel revela a disparidade na arrecadação fiscal e dependência dos municípios menores por transferências de outras esferas governamentais. Como conclusão, destaca-se a necessidade de aprofundamento da análise de mecanismos gerenciados pelos

<sup>1</sup> Aluna do 9º período do curso de Arquitetura e Urbanismo da FAE Centro Universitário. Bolsista do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2022-2023). *E-mail*: leticia.pessatti@mail.fae.edu

<sup>2</sup> Aluno do 9º período do curso de Arquitetura e Urbanismo da FAE Centro Universitário. Voluntário do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2022-2023). *E-mail*: vitor.pereira@mail.fae.edu

<sup>3</sup> Orientador da Pesquisa. Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Paraná. Professor da FAE Centro Universitário. *E-mail*: alexandre.pedrozo@fae.edu

municípios na gestão fiscal, tanto para conhecer os problemas existentes quanto às boas práticas que possam servir de referência para evolução de todo sistema tributário local.

**Palavras-chave:** Esforço Fiscal. Paraná. Orçamentos Públicos. Impostos Municipais

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca melhorar a compreensão a respeito da eficiência municipal na coleta de impostos nos municípios paranaenses, ao revisar os principais referenciais teóricos (i) definir principais conceitos considerados relevantes para pesquisa (ii) analisar e interpretar os dados e informações coletadas (iii) e elaborar um painel analítico que possibilite a comparação da variável nos municípios em questão.

Tendo em vista a complexidade da administração pública, o orçamento público e o controle das finanças municipais tornam-se instrumentos principais para elaboração de um plano de ação eficaz dentro de qualquer governo. Sendo que, quando apresenta um controle bem-sucedido de suas atividades, obtém a possibilidade de, em menor ou maior escala, introduzir melhorias na sociedade, prestando bons serviços e estimulando o desenvolvimento de uma comunidade (PEREIRA, 1999).

O esforço fiscal do município diz respeito aos esforços e resultados obtidos pela administração municipal diante das possibilidades de arrecadação de recursos próprios para manutenção de infraestrutura e serviços, além da realização de investimentos. Estas possibilidades e limites variam conforme a complexidade econômica, relações regionais e o porte populacional dos municípios, entre outras variáveis que permitem ranqueamentos e classificações.

Para isso, é preciso avaliar se o governo municipal realiza os esforços financeiros necessários e possíveis para ampliar sua capacidade de manutenção e qualificação da vida, garantia de direitos e atendimento das necessidades de seus cidadãos, em outras palavras, se as instituições municipais se fortalecem gradativamente para investir em desenvolvimento urbano.

Diante das necessidades concretas para uma vida digna e para o exercício da cidadania, os municípios precisam qualificar suas estruturas de governo e sua capacidade de planejar e gerenciar suas receitas e despesas de forma eficiente e justa. Com base na primeira etapa de revisão de literatura científica, esta capacidade de arrecadação, com autonomia e qualidade no gerenciamento de receitas é considerada, no presente projeto de pesquisa, como esforço fiscal do município.

# 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

## 1.1 ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

A partir do processo de descentralização do poder no Brasil em 1946, onde renasce o municipalismo no país - caracterizado por maior autonomia nos âmbitos políticos, administrativos e financeiros - os municípios passam a ter maior participação na gestão dos orçamentos públicos, com objetivo de fortalecimento dos municípios em relação ao governo federal, aumento da eficiência no uso dos recursos, maior transparência das decisões e geração de condições para que os governantes se tornem responsáveis perante seus cidadãos (VELOSO, 2011).

O termo orçamento público carrega com si diversos significados, aparecendo em alguns casos como uma lista de receitas e despesas do governo, um instrumento de controle sobre as finanças, ou até mesmo definido como um plano e descrição de atividades realizadas pelo governo - onde estão elencados os serviços que ele presta aos cidadãos e seus respectivos custos - e por fim, outra possível definição o coloca como instrumento de execução, administração e divulgação das ações do governo em relação ao seu orçamento, apontando para as finanças públicas como meio de transformar planos e projetos em obras concretas para o município (SANTOS, 2001).

A coleta de impostos municipais é de ordem e responsabilidade do próprio município, sendo eles destinados a manutenção da administração pública, investimentos e serviços locais, como por exemplo escolas municipais, unidades de pronto atendimento e outros serviços públicos ofertados pelo município. Os impostos são divididos em:

- IPTU: Imposto sobre propriedade territorial urbana;
- ISS: Imposto sobre serviços;
- ITBI: Imposto de transmissão de bens imóveis.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, ou seja, a propriedade imóvel (prédio ou terreno) localizada dentro da zona urbana, denomina-se IPTU, sendo considerado zona urbana tanto a área dentro do perímetro urbano, quanto o imóvel localizado em área urbanizada. Já o ISS, é o imposto referente a prestação de serviços de qualquer natureza, não incluindo os serviços de transporte intermunicipal e interestadual e de comunicação - ao aspecto espacial, aplica-se no território do respectivo município. O imposto aplicado à transmissão inter vivos a qualquer título de bens imóveis, é conhecido como ITBI, o qual tem aplicação no território municipal e não faz distinção entre imóvel rural e imóvel urbano.

O IPTU é o único imposto sobre a propriedade cuja instituição e cobrança é atribuída aos Municípios, importante característica desse imposto é referente a sua progressividade - pela norma, o imposto poderá ser progressivo em razão do valor, localização e uso do imóvel, revelando-se de extrema importância para os orçamentos municipais, sendo que, nas pequenas cidades, a receita coletada do ISS e do ITBI costuma ser pouco representativa ou de pouca relevância no orçamento total do município (FERRAGUT, 2019).

## 1.2 ESFORÇO FISCAL

O conceito de “esforço fiscal” não é invariável e absoluto, podendo ser interpretado de diversas maneiras de acordo com os critérios avaliados. Para Moraes (2006), esforço fiscal é a medida que capta o esforço realizado para se arrecadar toda a receita tributária disponível em uma base tributária, sendo definida como a razão das receitas coletadas atualmente sobre as receitas potenciais mensuradas pela base tributária divulgada e disponível. Em outras definições, os níveis de esforço fiscal são avaliados considerando vários fatores peculiares de cada estado e regência municipal, sendo importante avaliar questões como renda per capita e produto estadual total. Entretanto, em geral, os índices de esforço fiscal são considerados como um indicador que mede a relação entre a carga tributária potencial e a carga tributária efetiva captada por um município (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004).

O esforço fiscal do município diz respeito aos esforços e resultados obtidos pela administração municipal diante das possibilidades de arrecadação de recursos próprios para manutenção de infraestrutura e serviços, além da realização de investimentos. Estas possibilidades e limites variam conforme a complexidade econômica, relações regionais e o porte populacional dos municípios, entre outras variáveis que permitem ranqueamentos e classificações.

De qualquer forma, todos os governos municipais, independentemente de sua classe, estão integrados à vida cotidiana, à pressão política por mais e melhores serviços e, portanto, precisam ser avaliados em sua condição fiscal. Colocado de maneira mais simples, é preciso avaliar se o governo municipal realiza os esforços financeiros necessários e possíveis para ampliar sua capacidade de manutenção e qualificação da vida, garantia de direitos e atendimento das necessidades de seus cidadãos, em outras palavras, se as instituições municipais se fortalecem gradativamente para investir em desenvolvimento urbano.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, as cidades brasileiras passaram a contar com maior autonomia política, legislativa e financeira. O processo de descentralização fiscal permitiu aos municípios captar receitas próprias, por meio de taxas, tributos municipais e contribuições em âmbito local. Por outro lado, novas responsabilidades sobre execução de políticas e garantias de direitos foram assumidas e, em parte, compartilhadas com as demais escalas de governo (união e estados).

A partir deste marco legal, na linha histórica de variação das capacidades e do planejamento municipal, ao analisar a variável “receitas municipais” é possível acompanhar um crescimento significativo. No entanto e, especialmente no caso de municípios de menor porte, este crescimento de receitas está atrelado a um processo contínuo de transferências intergovernamentais, isto é, ao repasse de recursos da união e dos estados.

Diante das necessidades concretas para uma vida digna e para o exercício da cidadania, os municípios precisam qualificar suas estruturas de governo e sua capacidade de planejar e gerenciar suas receitas e despesas de forma eficiente e justa. Com base na primeira etapa de revisão de literatura científica, esta capacidade de arrecadação, com autonomia e qualidade no gerenciamento de receitas é considerada, no presente projeto de pesquisa, o esforço fiscal do município.

## 2 METODOLOGIA

O método adotado para presente pesquisa contou com uma revisão preliminar de literatura, para conhecimento dos principais argumentos, alinhamento de conceitos e definição das variáveis coletadas junto à Secretaria do Tesouro Nacional - principal fonte de informações orçamentárias municipais. Após estudo preliminar da produção técnica-científica, organizada por meio de análises bibliométricas, foi definido o conceito estruturante que orientou a coleta de informações municipais.

Na sequência, a partir da seleção de variáveis, os dados foram tratados para consulta em painel analítico, construído com aplicação gratuita *Looker* da *Google*, e após tratamento dos dados, o painel foi estruturado, permitindo a consulta e exposição de informações para análise. O resultado da análise pretende responder às questões iniciais, incluindo a revisão das próprias perguntas de pesquisa.

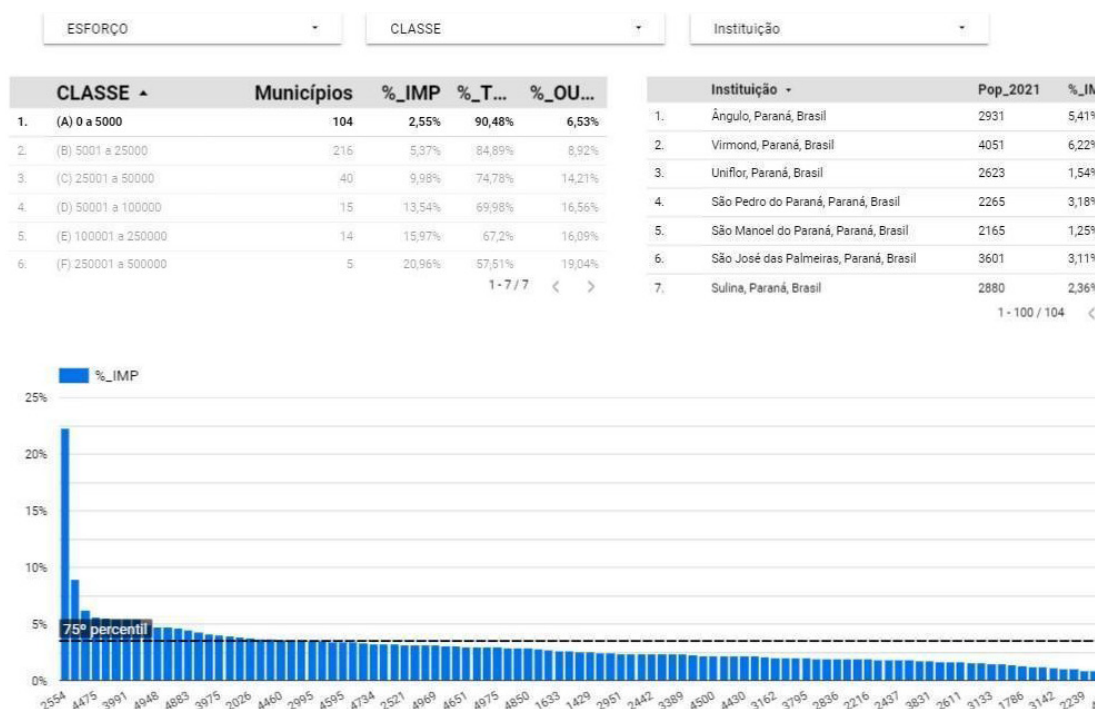
### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como resultado, a visualização dos dados através do painel interativo permitiu aferir, a priori, uma média percentual de arrecadação dos impostos entre os municípios que compartilham densidade populacional semelhante. Em seguida, foi possível distinguir cada instituição através de sua localização, as separando em grupos classificatórios por porte populacional. Essa separação contribuiu para melhor observar a relação existente ou não entre esses diferentes grupos, de acordo com a média fiscal arrecadada de cada uma das sete classes que, respectivamente, serão apresentadas a seguir:

#### 3.1 CLASSE A - 1 A 5.000 HABITANTES

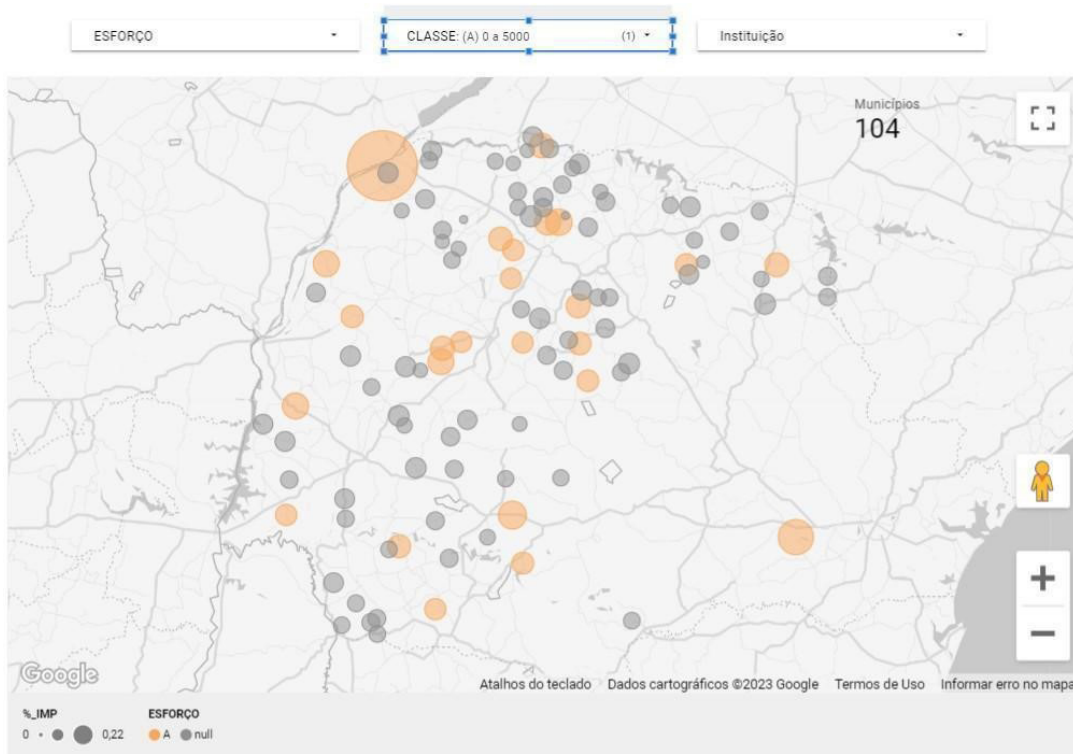
Abaixo, 104 municípios paranaenses apresentaram uma média de 3,51% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo entre 1 a 5.000 habitantes. Nesta classe, é possível notar o baixo esforço fiscal no âmbito local desses municípios, o que acarreta em uma ampla necessidade de transferências intergovernamentais para a garantia do exercício público nessas localidades.

GRÁFICO 1 — Média percentual de arrecadação dos municípios pertencentes a classe A



FONTE: Os autores (2023)

FIGURA 1 — Distribuição dos municípios pertencentes à classe A no estado do Paraná



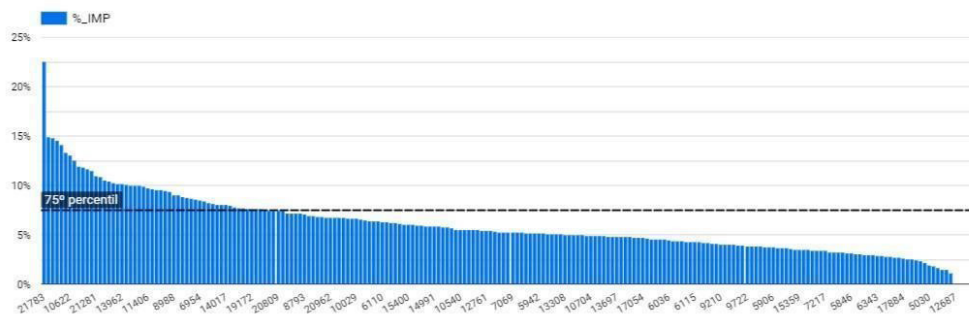
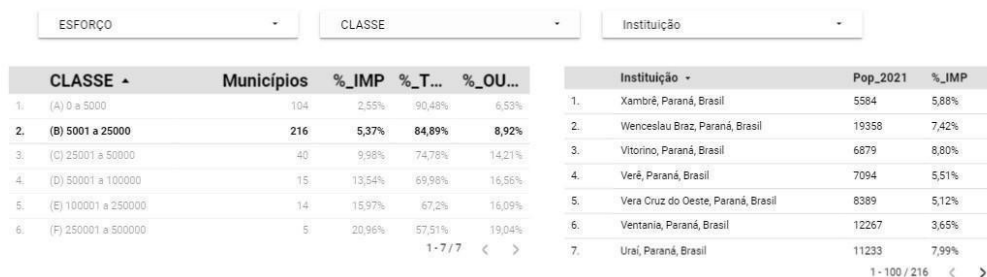
FONTE: Os autores (2023)

### 3.2 CLASSE B - 5.001 A 25.000 HABITANTES

Abaixo, 216 municípios paranaenses apresentaram uma média de 7,49% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo entre 5.001 a 25.000 habitantes. Dentro desse cenário, é notório a maior concentração de entes municipais cuja arrecadação média de impostos não ultrapassa os 10%. Consequentemente, 54,14% das prefeituras paranaenses, ou seja, pouco mais da metade necessitam de transferências intergovernamentais para realizarem o exercício da atividade pública nesses locais.

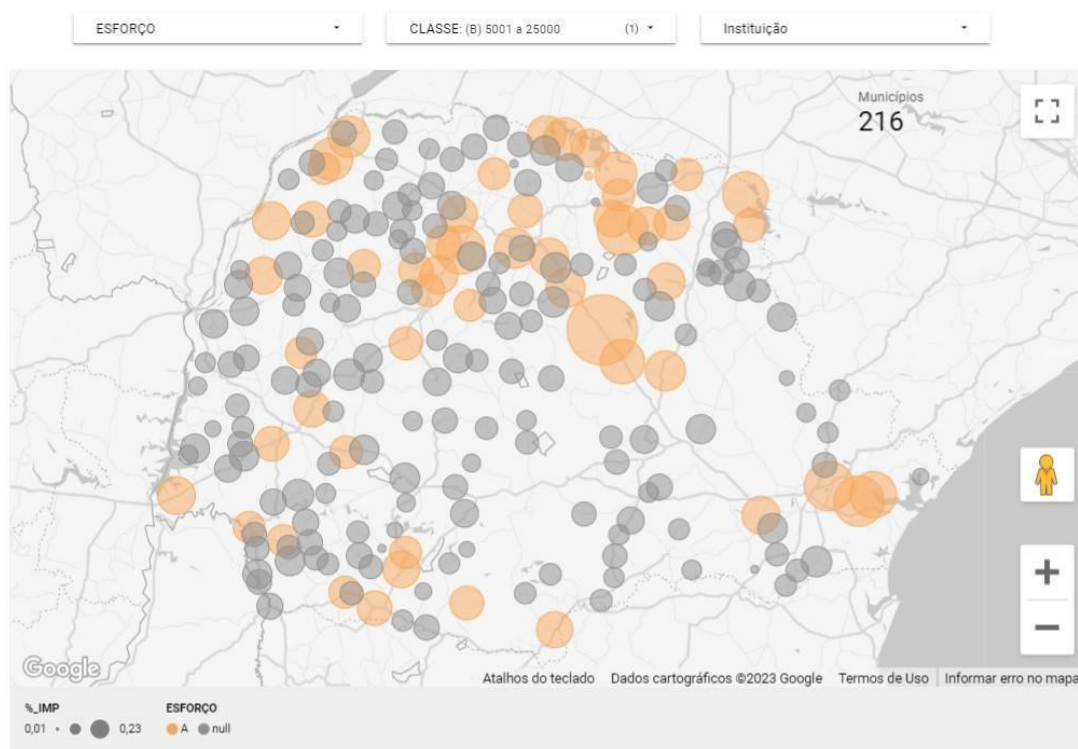


## GRÁFICO 2 — Média percentual de arrecadação dos municípios pertencentes a classe B



FONTE: Os autores (2023)

## FIGURA 2 — Distribuição dos municípios pertencentes à classe B no estado do Paraná

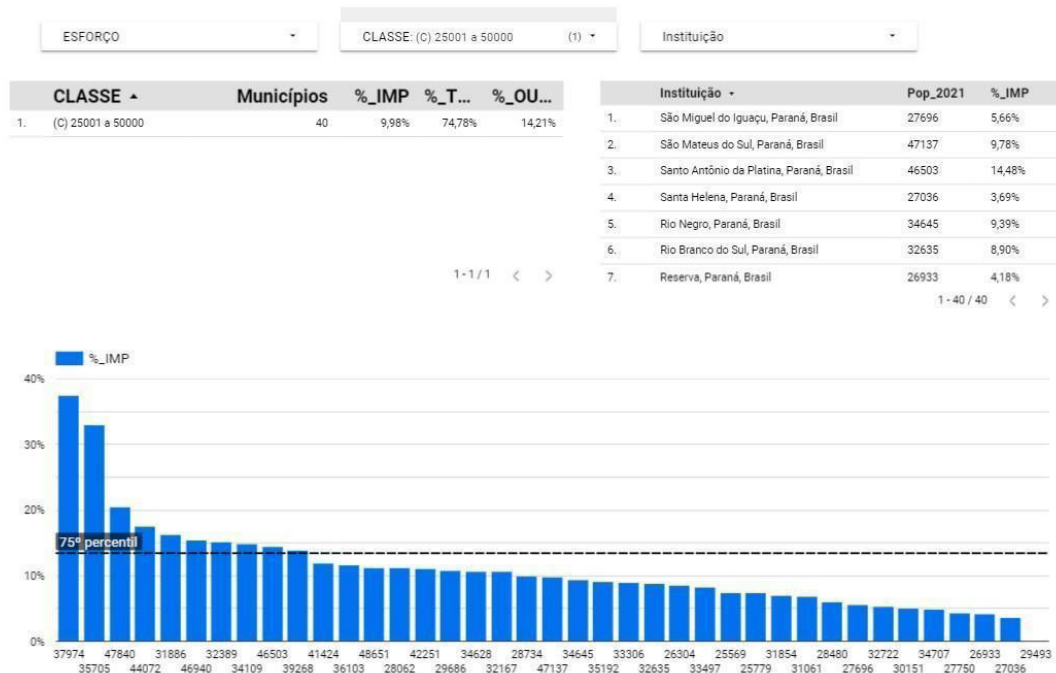


FONTE: Os autores (2023)

### 3.3 CLASSE C - 25.001 A 50.000 HABITANTES

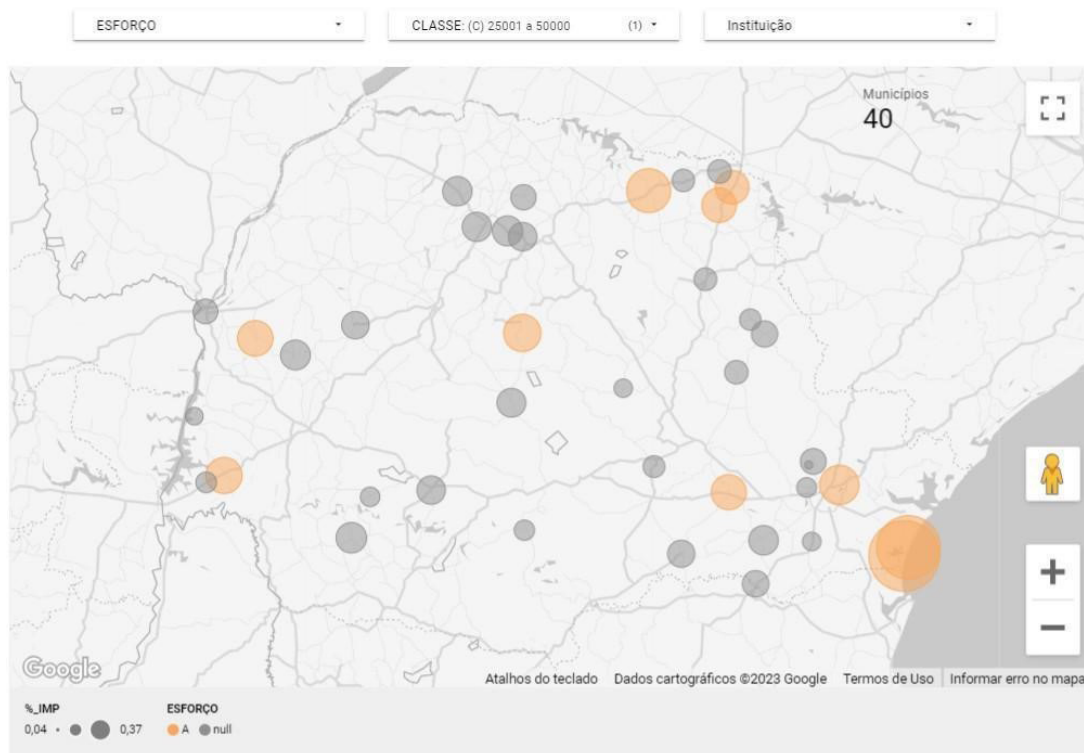
Abaixo, 40 municípios paranaenses apresentaram uma média de 13,44% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo entre 25.001 a 50.000 habitantes. Diferente dos municípios pertencentes à classe categorizada como B, os entes relativos à classe atual ultrapassam os 10% de arrecadação fiscal própria, os posicionando, assim, à frente da classe anteriormente mencionada em relação ao esforço para atingir maior arrecadação fiscal dentro do município.

GRÁFICO 3 — Média percentual de arrecadação dos municípios pertencentes à classe C



FONTE: Os autores (2023)

FIGURA 3 — Distribuição dos municípios pertencentes à classe C no estado do Paraná

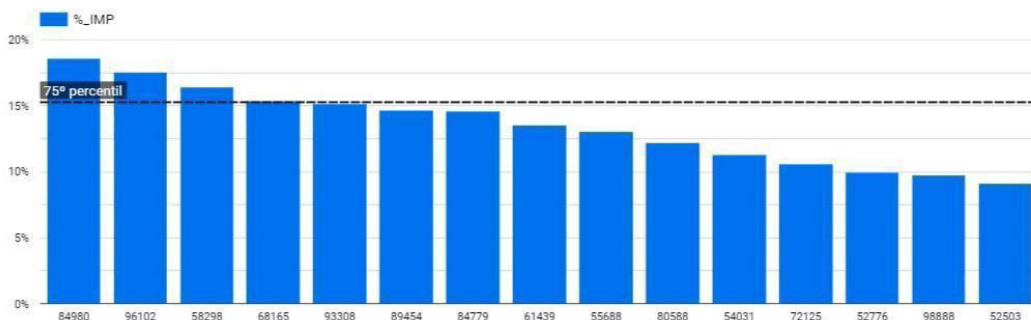


FONTE: Os autores (2023)

### 3.4 CLASSE D - 50.001 A 100.000 HABITANTES

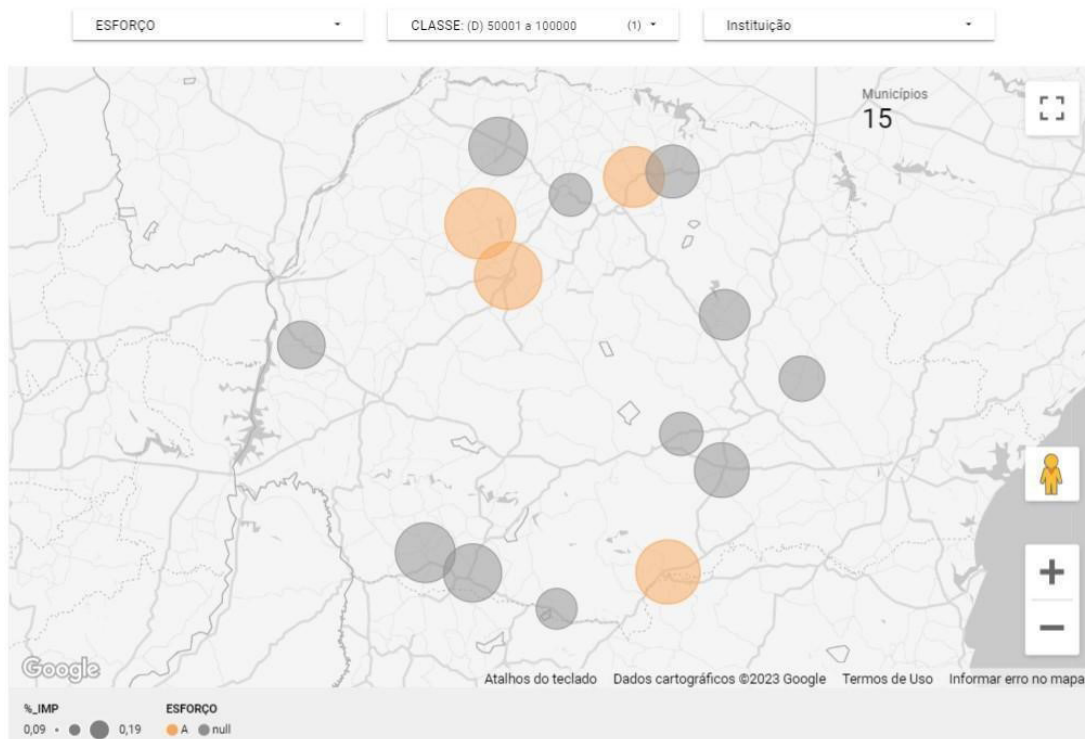
Abaixo, 15 municípios paranaenses apresentaram uma média de 15,27% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo entre 50.001 a 100.000 habitantes. Apesar da queda quantitativa comparada aos municípios cuja população é de 25.001 a 50.000, o esforço para arrecadação fiscal dos municípios em questão não obtiveram um aumento significativo quando comparado à classe anterior, distando apenas 1,38% acima sobre as arrecadações dos impostos locais dos entes pertencentes à classe C. Dentre os atuais municípios, destacam-se União da Vitória, Telêmaco Borba, Sarandi, Rolândia, Prudentópolis, Pato Branco e Paranaíba.

## GRÁFICO 4 — Média percentual de arrecadação dos municípios pertencentes à classe D



FONTE: Os autores (2023)

## FIGURA 4 — Distribuição dos municípios pertencentes à classe D no estado do Paraná

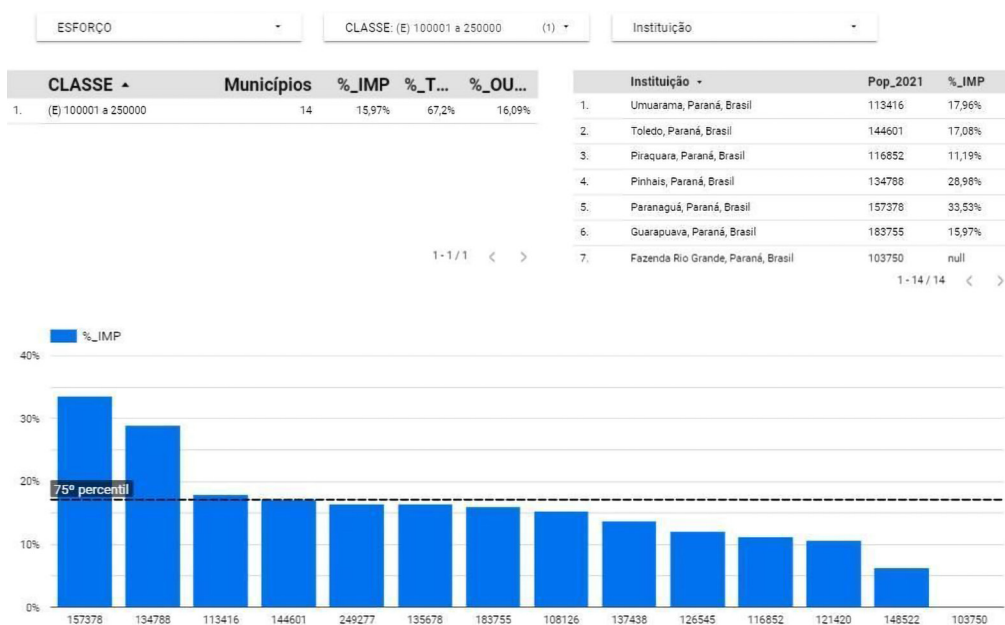


FONTE: Os autores (2023)

### 3.5 CLASSE E - 100.001 A 250.000 HABITANTES

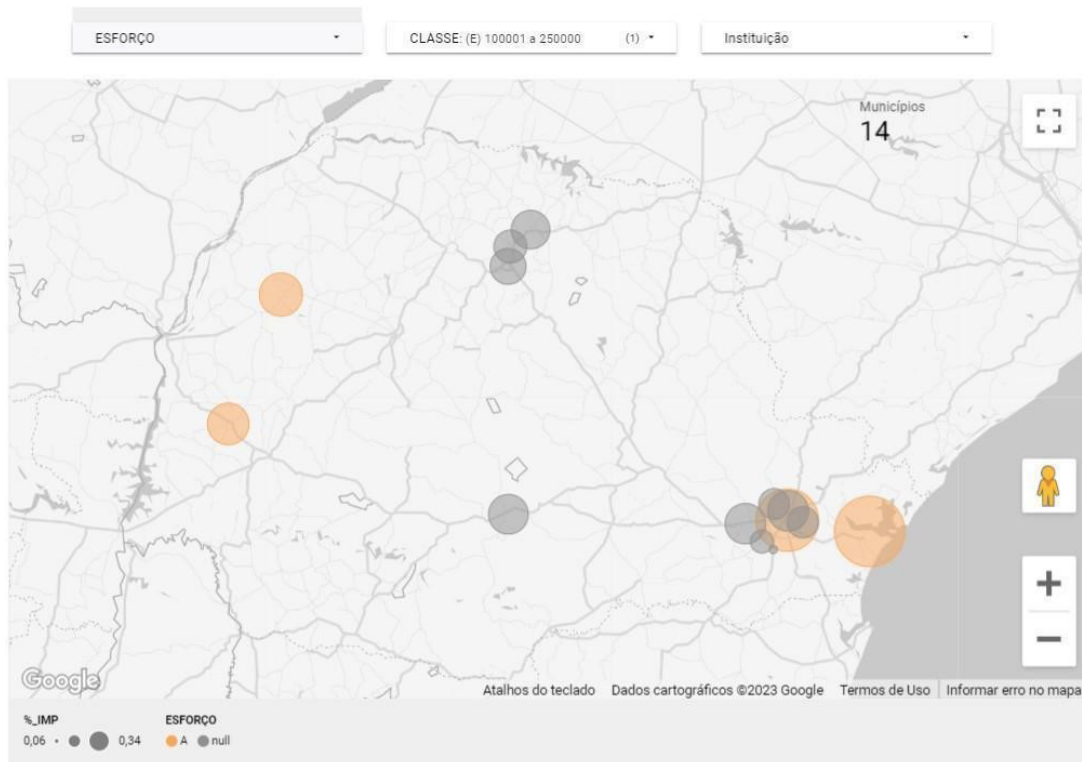
Abaixo, 14 municípios paranaenses apresentaram uma média de 17,08% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo entre 100.001 a 250.000 habitantes. Tal qual os entes municipais particulares à classe anterior, a diferença média arrecadatória de impostos não possui grande disparidade. Todavia, é evidente o alargamento do porte populacional dos municípios classificados dentro do recorte E, sendo capaz de indicar menor esforço para arrecadação fiscal por parte desses municípios.

GRÁFICO 5 — Média percentual de arrecadação dos municípios pertencentes a classe E



FONTE: Os autores (2023)

FIGURA 5 — Distribuição dos municípios pertencentes à classe e no estado do Paraná

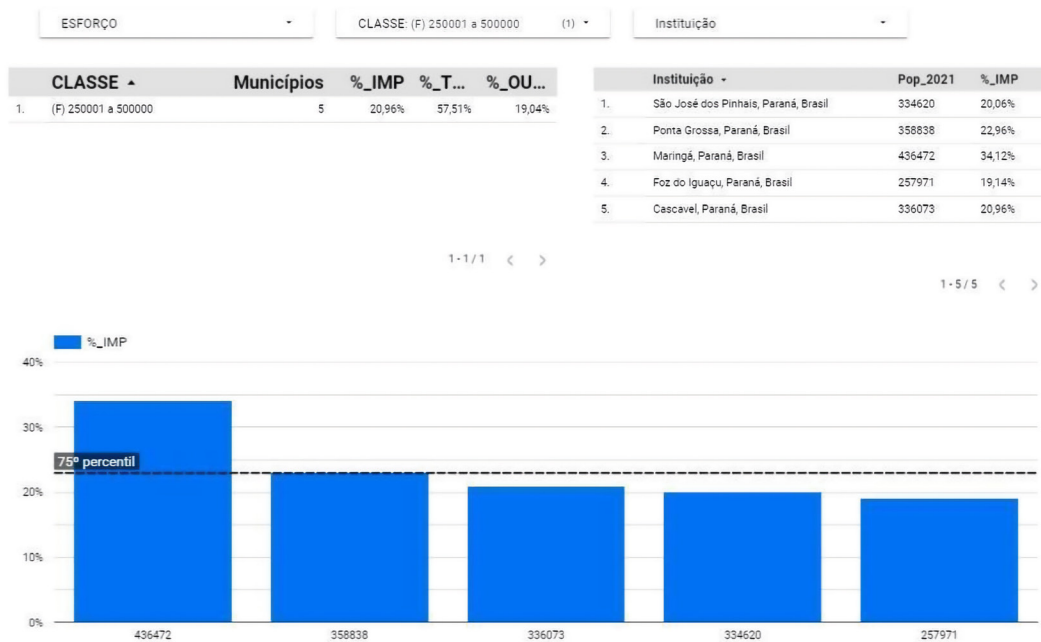


FONTE: Os autores (2023)

### 3.6 CLASSE F - 250.001 A 500.000 HABITANTES

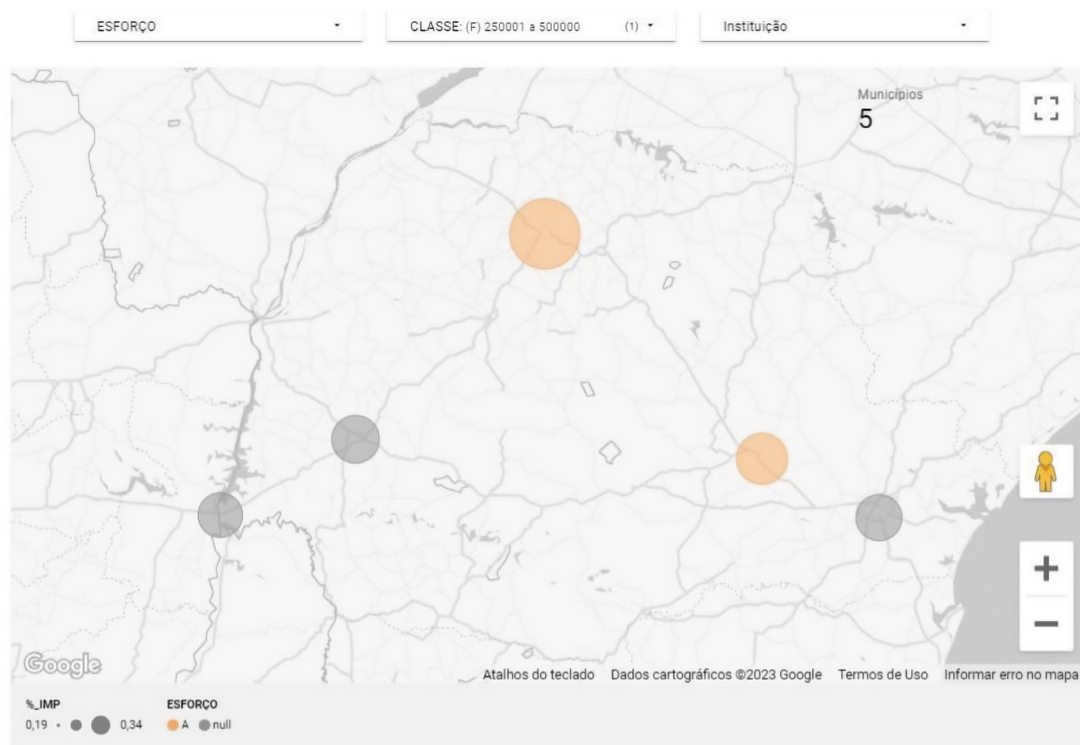
Abaixo, somente 5 municípios paranaenses apresentaram uma média de 20,96% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo entre 250.001 a 500.000 habitantes. Dentre esses entes, destaca-se o município de Maringá, responsável por arrecadar 34,12% dos impostos fiscais locais, caracterizando-se, assim, como o município de maior esforço fiscal dentre todos os demais municípios paranaenses, independentemente do porte populacional.

GRÁFICO 6 — Média percentual de arrecadação dos municípios pertencentes à classe F



FONTE: Os autores (2023)

FIGURA 6 — Distribuição dos municípios pertencentes à classe F no estado do Paraná



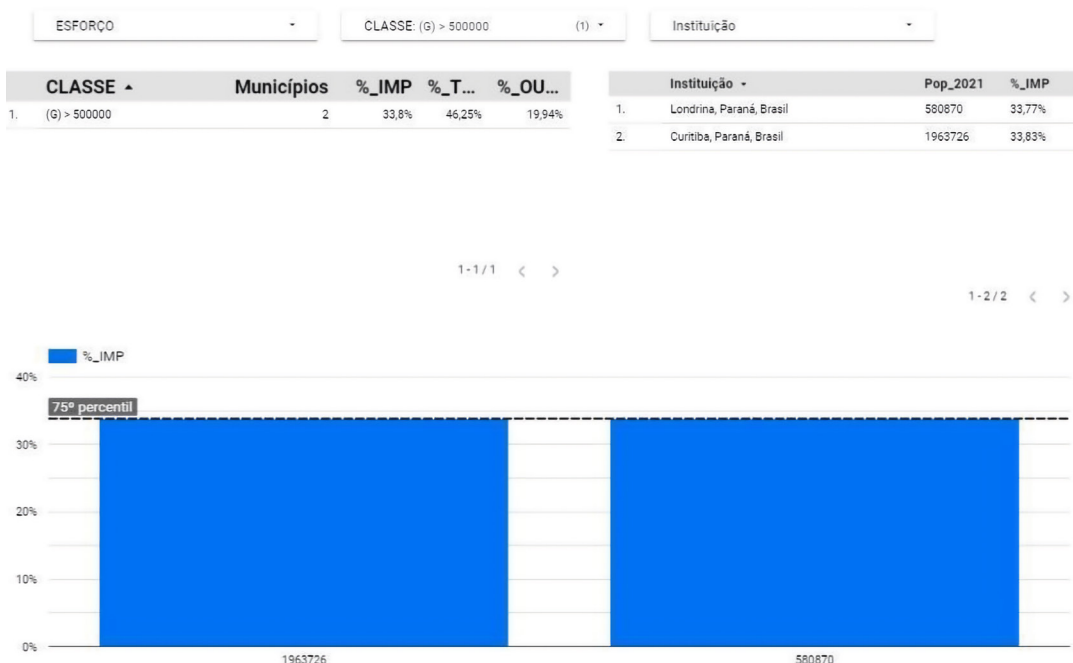
FONTE: Os autores (2023)



### 3.7 CLASSE G - MAIOR DO QUE 500.000 HABITANTES

Por fim, somente 2 municípios paranaenses apresentaram uma média de 33,82% sobre a arrecadação dos impostos municipais, possuindo mais do que 500.000 habitantes, o que indica uma menor sujeição desses entes ao repasse de subsídios financeiros intergovernamentais para o exercício da atividade pública nesses locais.

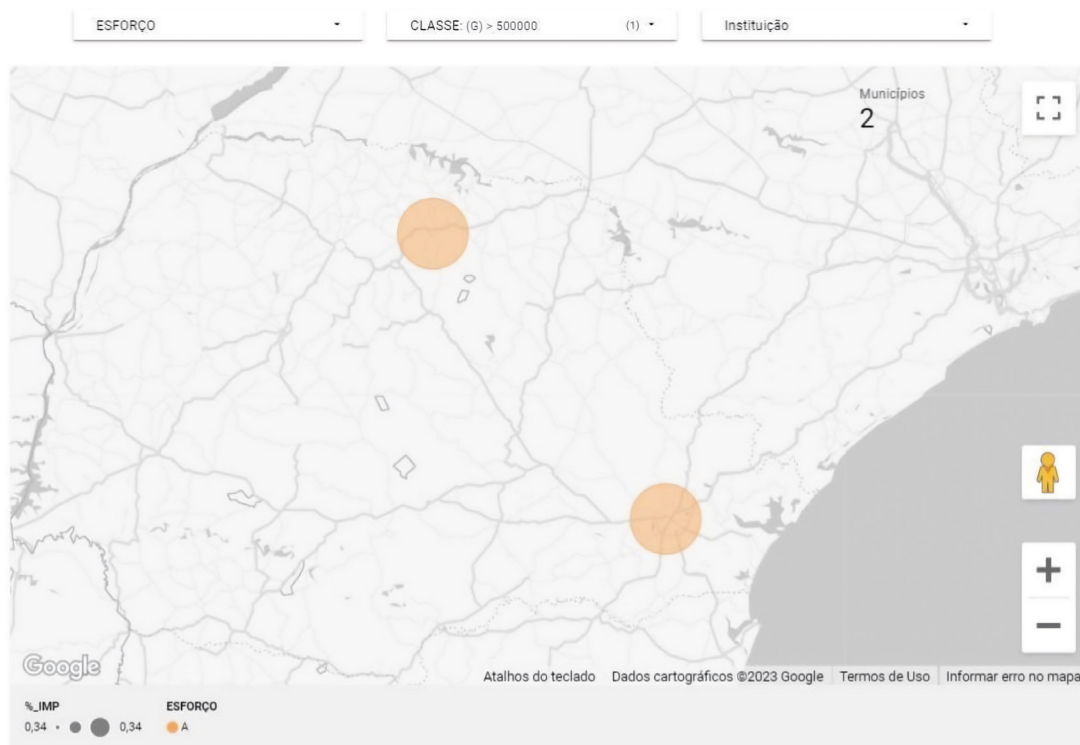
GRÁFICO 7 — Média percentual de arrecadação dos municípios de Londrina e Curitiba pertencentes a classe G



FONTE: Os autores (2023)



FIGURA 7 — Distribuição dos municípios de Londrina e Curitiba pertencentes à classe G no estado do Paraná



FONTE: Os autores (2023)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises aferidas com base no painel interativo, fica evidente a disparidade da arrecadação fiscal que ocorre entre diferentes municípios de portes populacionais distintos. Além disso, a pesquisa também revela que independente do porte populacional, determinadas instituições possuem maior esforço de arrecadação fiscal do que outras, sendo estas menos dependentes, portanto, de políticas de repasse financeiro intergovernamentais. Destarte, cabe analisar a fundo quais mecanismos tais cidades executam para contribuir com a sua atividade de recolhimento fiscal no âmbito local.

## REFERÊNCIAS

COSSIO, 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

FERRAGUT, M. R. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, Tomo Direito Tributário, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/291/edicao-1/imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana>. Acesso em: 09 out. 2023.

MORAES, D. P. **Arrecadação tributária municipal**: esforço fiscal, transferências e lei de responsabilidade fiscal. 2006. 45 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

PIANCASTELLI, M.; MIRANDA, R. B.; VASCONCELOS, J. R. **Esforço fiscal dos Estados Brasileiros**. Brasília: IPEA, 2004.

RODRIGUES, M. P. **Esforço fiscal próprio dos municípios catarinenses e transferências intergovernamentais**. 2004. 64 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SANTOS, A. J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd: Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, ed. 22, v. 7, n. 4, jul./ago. 2001.

VELOSO, J. F. A. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011.