

# DOCUMENTO PRELIMINAR PARA CONSTRUÇÃO DAS NOTAS TÉCNICAS SOBRE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO/ TED 71/2019

Nota 1 - Financiamento da Nova  
Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:  
Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de Âmbito Local

## Apresentação

A presente nota constitui um dos produtos da pactuação institucional realizada entre o IPEA e o MDR visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, sendo a primeira das três notas previstas como contribuição para o componente de financiamento do desenvolvimento urbano da política, que comporão um relatório síntese-final.

Conforme previsto no âmbito do ACT (Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019) com o MDR, este primeiro documento tratará de identificar, analisar e sistematizar os mecanismos fiscais e extrafiscais disponíveis no arcabouço jurídico nacional para utilização em ações de desenvolvimento urbano com vistas a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (impostos e taxas de competências municipal, instrumentos do Estatuto da Cidade e da Metrópole etc.).

A segunda Nota Técnica tratará da identificação, análise e sistematização das fontes de recursos onerosos e não onerosos disponíveis para captação pelos entes federados, em âmbito nacional e internacional, com aderência à agenda de desenvolvimento urbano. Particularmente, deverá ser investigada a capacidade de endividamento e entraves institucionais, legais e operacionais à captação de recursos pelos municípios e entidades supramunicipais.

As concessões e parcerias público-privadas serão abordadas na terceira nota, que procurará identificar, analisar e sistematizar arranjos e formas de parceria entre os governos municipais e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento urbano. Particularmente, deverão ser investigados os mecanismos de participação do setor privado no desenvolvimento urbano, bem como entraves institucionais, legais e operacionais existentes, resguardados o interesse público e o bem comum. Estas notas serão atualizadas e consolidadas num documento final, no intuito de aportar elementos de suporte ao Ministério para elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Esta nota técnica está estruturada em cinco capítulos. Uma seção inicial introduz o tema do financiamento urbano no contexto do processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Em seguida, será abordada a dimensão fiscal e tributária do federalismo brasileiro, com especial enfoque no papel dos municípios, apontando alternativas e limites para ampliação de receitas em virtude da estrutura fiscal e tributária vigente no país. A terceira parte apresentará evidências sobre o comportamento recente e o perfil das principais receitas próprias municipais segundo alguns recortes. Por fim, serão avaliados os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole e as capacidades institucionais presentes na esfera municipal para implementação da agenda urbana e para geração de receitas próprias.

Evidentemente, a questão do financiamento está diretamente conectada aos demais esforços empreendidos na elaboração de seus eixos de suporte à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, motivo pelo qual, os elementos desta primeira nota poderão ser revisados futuramente tendo em vista os avanços a serem alcançados nas demais frentes de pesquisa, em virtude da atualização dos dados, assim como pelo melhor delineamento da situação do país ao final do ano de 2020, questões que serão contempladas na nota final. Considerando a complexidade e extensão do tema, certamente o esforço ora dispendido irá originar novas frentes de pesquisas, dada a grande diversidade de aspectos levantados que podem vir a requerer maior aprofundamento analítico para suportar o processo decisório.

Cabe ressaltar a importância do esforço ora empreendido pelo MDR no sentido de recolocar na agenda de debates do estado e da sociedade brasileira o tema do desenvolvimento urbano numa ampla perspectiva, buscando um olhar mais atento ao território e sua rede de cidades, produto histórico de nosso processo de desenvolvimento e ao mesmo tempo carente como objeto de uma nova política nacional. Compreender o contexto histórico de sua formação, os elementos estruturais que constituem o pano de fundo de sua evolução e o os desafios atualmente presentes são elementos que permitem a criação de novos olhares e abordagens sobre o tema. Esta nota, em complemento aos demais produtos previstos no acordo, visam trazer elementos para subsidiar a reflexão sobre a criação de novas estratégias e instrumentos que poderão fazer emergir uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

# SUMÁRIO

## Introdução

1.	Contexto e desafios para o financiamento da política nacional de desenvolvimento urbano .....	4
1.1.	Uma aproximação do tema do financiamento urbano .....	4
1.2.	Uma breve contextualização sobre a experiência brasileira de financiamento do desenvolvimento urbano .....	7
1.3.	O desenvolvimento urbano como estratégia para o crescimento .....	21
2.	Outras federalismo, o sistema fiscal-tributário brasileiro e os municípios .....	24
2.1.	Federalismo fiscal .....	24
2.2.	História recente .....	25
2.3.	Sobre os limites e alternativas presentes para ampliação da arrecadação .....	34
2.3.1.	Os limites decorrentes da distribuição da carga tributária do país e a necessidade em alterar sua composição .....	34
2.3.2.	Trabalhando as bordas do sistema tributário: sobre gastos tributários, ausências e possibilidades de ampliação das receitas .....	41
2.3.3.	A tributação da nova economia .....	46
2.3.4.	Sobre o espaço para ampliação das receitas municipais .....	49
3.	A distribuição desigual da arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros .....	56
3.1.	As receitas municipais à luz da base <i>finanças do brasil – dados contábeis dos municípios (finbra)</i> 56	
3.2.	Análise da estrutura e evolução recente das receitas fiscais e extrafiscais dos municípios a partir dos dados finbra .....	58
3.2.1.	Resultados das receitas municipais finbra para o ano de 2018 .....	58
3.2.2.	Evolução da arrecadação entre 2013, 2015 e 2018 .....	122
4.	A caixa de ferramentas urbanísticas do estatuto da cidade: alternativas para financiar o desenvolvimento urbano .....	131
4.1.	Introdução .....	131
4.2.	Justiça socioespacial no uso e ocupação do solo urbano: dos planos diretores aos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias .....	133
4.2.1.	Imposto predial e territorial urbano (iptu) .....	136
4.2.2.	Imposto contribuição de melhoria (cm) .....	139
4.2.3.	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (peuc) .....	140
4.2.4.	Iptu progressivo no tempo .....	141
4.2.5.	Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública .....	142
4.2.6.	Desapropriação por utilidade pública (dup) .....	146

4.2.7.Direito de preempção (dp) .....	147
4.2.8.Direito de superfície (ds) .....	147
4.2.9.Consórcio imobiliário (ci).....	148
4.2.10.Estudo de impacto de vizinhança (eiv) .....	148
4.2.11.Estudo de impacto de vizinhança (eiv) .....	149
4.2.12.Projetos urbanos e planos setoriais.....	149
4.3.Contribuições por decisões normativas: os instrumentos decorrentes do instituto do solo criado .....	150
4.3.1.Outorga onerosa do direito de construir (oodc) .....	152
4.3.2.Transferência do direito de construir (tdc).....	155
4.3.3.Operação urbana consorciada (ouc).....	158
4.4.Estatuto da metrópole e pdui .....	159
4.5.Desafios e perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano através dos instrumentos do estatuto da cidade e do estatuto da metrópole .....	160
5. Capacidade de implementação e gestão municipal.....	163
5.1.Governança e parcerias com sociedade civil .....	163
5.2.Os municípios na federação brasileira .....	164
5.3.Capacidades estatais nos municípios brasileiros .....	165
5.4.As capacidades estatais e o financiamento municipal .....	167
5.5.Dados .....	168
5.6.Escolaridade da burocracia municipal – uma proxy para pensar capacidades estatais? .....	171

## Conclusão

## Referências Bibliográficas

## Nota Técnica

---

Documento preliminar nota técnica 1.2 agenda urbana para o desenvolvimento urbano – ted 71/2019

### **Documento preliminar para construção das notas técnicas sobre financiamento do desenvolvimento urbano/ TED 71/2019**

### **Nota 1 - Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de Âmbito Local**

*Luis Gustavo Vieira Martins*

*Marco Aurélio Costa*

*Edmar Augusto Santos de Araújo Junior*

*Lizandro Lui*

*Rodrigo Curi*

*Yuriê Baptista César*

## 1. Contexto e desafios para o financiamento da política nacional de desenvolvimento urbano

### 1.1. Uma aproximação do tema do Financiamento Urbano

Falar sobre financiamento sempre reivindica uma questão que o antecede, que é estabelecer o objeto sobre o qual se demanda recursos para sua viabilização. No caso, emerge então a necessidade de responder a certas questões: o que se entende por desenvolvimento urbano, qual é a visão, quais estratégias serão adotadas para alcançar este desenvolvimento, quais serão as prioridades adotadas neste percurso, financiar qual modelo de desenvolvimento urbano, em qual horizonte temporal, sob quais premissas e objetivos, etc. É a partir do diálogo com estas questões que se constrói um modelo de financiamento, cotejando os objetivos das políticas às potenciais fontes de recursos para suportá-las.

Assim, ao mesmo tempo em que o tema do financiamento é caudatário do resultado das definições acima apontadas, ele também informa a este processo, permitindo apontar contornos, limites e possibilidades que se apresentam para a construção de um modelo consequente de desenvolvimento urbano, visto que sem a mobilização de recursos públicos e privados, nenhuma política se sustenta.

Destas questões emergem decisões pragmáticas sobre o recorte de análise fiscal. Há que fazer algumas escolhas sobre a análise dos gastos: a primeira questão é definir com clareza o que é desenvolvimento urbano, para levantarmos o que seria gasto/investimento em desenvolvimento urbano. Incluir o tema da segurança? Da saúde? Conforme explicitado na nota geral da pesquisa, a noção de desenvolvimento urbano *“é uma noção ativa que varia com os contextos socioespaciais e é, ela mesma, uma resultante de reflexões teórico-conceituais, de agendas diversas emanadas pela esfera pública e da forma como reflexões e demandas são refletidas e traduzidas no/pelo campo jurídico-administrativo”*<sup>1</sup>.

A pergunta que se coloca é se os olhares da política recairão sobre o que tradicionalmente circunscreve a noção do desenvolvimento urbano, restritas às dimensões do urbanismo, do planejamento urbano, transporte e mobilidade urbana, urbanização, habitação e eixos do saneamento (abastecimento de água, esgotamento, tratamento e disposição adequada de resíduos sólidos), ou adentraremos em searas como poluição ambiental num sentido mais amplo, saúde, educação, esporte, lazer, acesso à comunicação, entre outros. Nesta dimensão, pode haver uma confusão entre o campo das atribuições legais municipais e o do desenvolvimento urbano, temas que necessariamente dialogam entre si, mas não são idênticos.

Podemos trabalhar com a noção de que nossos principais problemas “tipicamente” urbanos e seus déficits acumulados historicamente são conhecidos, como em saneamento e habitação, por exemplo, em relação aos quais sempre houveram tentativas de enfrentá-lo, com maior ou menor vontade política, recursos e instrumentos, de forma que sempre haverá um certo continuum entre passado e futuro, fontes de financiamento, programas e estratégias de atuação nesse campo. É importante considerar que algumas fontes de recursos existem justamente para viabilizar certas políticas urbanas, como é o caso do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que além de atender a outros objetivos no âmbito da seguridade do trabalho, atua como funding para o financiamento de estados, municípios e setor privado, inclusive indivíduos, no tocante a aquisição da casa própria, e melhorias habitacionais e de infraestrutura urbana, ou dos recursos da poupança oriundos do sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), entre outros. Assim, torna-se necessário construir um recorte sobre o objeto urbano.

A delimitação do conceito de desenvolvimento urbano não é tarefa fácil e a pandemia do Covid-19 contribuiu para embaralhar ainda mais as cartas do que significa qualidade do viver urbano, ao expor algumas questões fundamentais sobre as cidades. Cresce a visão de que viver numa cidade que disponha de um sistema

---

<sup>1</sup> IPEA. NOTA TÉCNICA Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Projeto “*Apoio à Formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*”. Brasília, junho/2020.

adequado de saúde tornou-se ainda mais fundamental, especialmente no que se refere às grandes cidades, uma vez que se trata de proteger o que há de mais valioso, a vida. Neste sentido, para o senso comum, daqui por diante, uma cidade sem saúde nem deveria poder ser chamada de cidade.

No entanto, a saúde no campo também é fundamental, e o próprio sistema de saúde, como política pública, se organiza territorialmente de maneira diferente, cuja lógica de distribuição dos equipamentos atende à uma outra visão de escalas, visto que é tratado como um sistema que dialoga com certas escalas territoriais, não necessariamente a do município. Os equipamentos e estratégias de atenção básica e emergenciais precisam estar efetivamente dispostos em todas as cidades e bairros mais populosos, entretanto, os equipamentos que visam o atendimento de mais alta complexidade, não necessariamente, a depender da escala da demanda. De qualquer forma, sobretudo quando se considera os efeitos do adensamento populacional excessivo sobre a disseminação do vírus, a pandemia ressaltou a significância da saúde na equação do bem viver das nossas cidades, na medida em que passou a ser determinante para a sustentação da própria vida humana no meio urbano.

Adicionando complexidade à questão, a pandemia expôs uma outra escala do ponto de vista urbano, que é a imensa desigualdade intraurbana, que se traduz nas condições inadequadas de moradia, notadamente no tocante ao déficit habitacional e também de saneamento. A hiperaglomeração espacial humana nas comunidades mais carentes, dada a densidade excessiva de pessoas num território, a densidade excessiva de moradores por cômodo, a precariedade da moradia construída e a falta de acesso à água tratada, que dificulta uma tarefa elementar de segurança contra o vírus, como lavar as mãos e o rosto, tomar banho e lavar as roupas adequadamente, cobram seu preço em vidas humanas.

A estes aspectos mais visíveis e imediatos se agregam ao menos mais dois fatores relevantes, a falta de coleta e tratamento de esgotos, que poderia contribuir para a disseminação do vírus (ainda que não haja estudos conclusivos sobre sua efetiva ocorrência, foram encontradas cepas vivas em rios e estações de tratamento) e a baixa qualidade dos transportes e da acessibilidade, que expõem mais os moradores das periferias à maior contaminação, em função do adensamento nos meios de transporte e tempo de deslocamento. Então, outro problema que se evidencia não são apenas as desigualdades intermunicipais, mas as desigualdades intraurbanas, que se mostram como um outro nível de desafios. Indaga-se, assim, se tudo o que acontece na cidade deveria ser tratado como objeto do desenvolvimento urbano. Poder-se-ia afirmar que sim, e que não, dependendo do enfoque analítico pretendido.

O urbano é um lócus onde se interconectam relações humanas num dado território dotado de características especiais, onde estão imbricados elementos de conexão entre a sociedade e o espaço natural e o construído, cujas mediações estão alicerçadas num pacto social em torno de valores, direitos, obrigações mútuas e princípios, cujo arranjo institucional modernamente se encontra consolidado em forma de legislação. Uma vez regulados pelo estado, este conjunto hegemônico de direitos objetivos e subjetivos ganham o contorno de interesse coletivo e individual, passíveis de se constituírem em objeto de política pública e de estado, sendo inclusive amparados por estatuto de mais alta hierarquia legal, de natureza constitucional.

Sob o ponto de vista institucionalista, a Política Urbana, também entendida como política de desenvolvimento urbano, passou a ser regulamentada explicitamente com a Constituição de 1988, em vários dispositivos, ainda que ali não haja uma definição extensiva da matéria. O inciso XX do art. 21 da Constituição dispõe que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, que, apesar de não estarem consolidadas num único instrumento formal, estas serão objeto de diversas leis que abordam tais dimensões, com especial destaque para a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, mas também por uma série de estamentos legais.

Podemos destacar, entre tantas normas, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979); do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2007); do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); do Patrimônio da União, que disciplina a regularização fundiária das terras urbanas e rurais da União (Lei 11.381/2007); do Programa Minha Casa Minha Vida e regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana (Lei 11.977/2009); da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal 12.187/2009); da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012); da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal 12.608/2012); e do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015). A estas poderíamos adicionar normas

específicas contidas na lei sobre o sistema nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/1997), nos códigos civil, florestal e tributário e na Lei de Registros Públicos, além de todos os decretos federais de regulamentação.

A Constituição delegou aos estados a competência em instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º) e, aos municípios, a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30. VIII).

Em relação aos municípios, o Capítulo I, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, em seus artigos 182 e 183, explicita que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, amparado pelo instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o plano diretor, a ser aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (§ 1º do art. 182).

A Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana e as diretrizes gerais da política urbana, assentadas nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, tais como as presentes em seu Art. 2º:

*“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]*

*IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;”*

Este conjunto de definições legais, fruto de decisão política da sociedade, delimitam um certo campo do que pode ser configurado como urbano. Como política pública, materializa-se na ação governamental voltada à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo, dessa forma, tanto o planejamento quanto a gestão da dimensão urbana das cidades, focadas no escopo das funções estabelecidas pela legislação como políticas de habitação de interesse social, saneamento ambiental, resíduos sólidos, regularização fundiária, habitação, mobilidade e planejamento e gestão urbanos.

À reforçar esta hipótese de cunho institucionalista, um dos caminhos para delimitar o campo de análise sobre o financiamento do desenvolvimento urbano residiria em reportar o tema à abordagem político-institucional. Fruto de um longo processo de debates e demandas da sociedade, em janeiro de 2003 é criado o Ministério das Cidades (MCidades), que foi responsável pelo desenho e implementação de diversos programas voltados para o desenvolvimento urbano. A missão institucional e programática do MCidades, construída em diálogo permanente com a sociedade e com diversos setores econômicos e governamentais dos três entes federativos, circunscrevem sua atuação sobre as cidades dentro de um determinado enfoque.

Não fosse assim, deveria o MCidades, e posteriormente seu sucessor, o Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, incumbir-se de todas as funções relacionadas ao desenvolvimento humano adequado nas cidades, como proporcionar meios de saúde, trabalho, renda, educação, lazer, etc., ou seja, praticamente tudo o que uma cidade demandaria para funcionar adequadamente, tornando praticamente

dispensável a existência de vários outros ministérios. No entanto, isto tampouco daria conta das questões setoriais e da incapacidade da racionalidade humana em lidar com temas interligados de forma extremamente complexa e de grande variabilidade, tendo, cada um, seus tempos, atores e espacialidade próprios. Tampouco seria suficiente para tratar das questões regionais ou das relações rural-urbanas, dada a imbricação das relações entre campo e cidade, onde uma e outra assumem funções tão distintas quanto complementares para a sustentação do desenvolvimento humano num dado território.

A composição ministerial, entendida como a divisão de funções entre os diversos ministérios, é fruto do embate social, político e econômico em uma sociedade, cuja síntese político-administrativa se expressa no arranjo existente de ministérios e nas respectivas atribuições legais. Assim, circunscrever o debate sobre o desenvolvimento urbano à busca de soluções sobre transporte e mobilidade urbana, moradia adequada, infraestrutura urbana, saneamento, planejamento e gestão urbana e do uso do solo, como herança institucional do MCidades, evitaria uma certa crise existencial e dificuldades em delimitações conceituais.

Ao circunscrever o tema desta forma, não se estará deixando de considerar que as cidades ou o meio urbano representam muito mais do que este escopo, mas trata-se de encontrar um lócus adequado para debater o tema do financiamento do desenvolvimento urbano a partir do entendimento de que a política urbana deva, no mínimo, colaborar para considerar, dialogar, viabilizar, suportar, acolher e contribuir para maximizar os impactos das políticas de saúde, educação, segurança, lazer, etc., no meio urbano, mas não elaborar seus fundamentos ou prover diretamente estes bens e serviços, nos parecendo ser esta a chave para lidar com a questão do financiamento do desenvolvimento urbano.

Numa outra perspectiva mais abrangente, há que refletir sobre questões que antecedem a questão do financiamento em si, como o que queremos de nossas cidades, como elas deveriam ser produzidas, o que é uma cidade adequada, etc., pois do contrário continuaremos utilizando os mesmos instrumentos, as mesmas regras, parâmetros, princípios, políticas e ações que só irão reproduzir as mesmas cidades, com os mesmos problemas e virtudes gerados no passado.

Repensar os reflexos na cadeia de produção do urbano, das novas tecnologias e dos efeitos intersetoriais do novo fazer das cidades é fundamental. Neste sentido, seria importante a conexão do debate sobre financiamento com os resultados das discussões a respeito dos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) e da Nova Agenda Urbana (NAU), originada na III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), assim como se faz necessário dialogar também com as reflexões sobre a tipologia da rede urbana, que podem apontar para uma agenda de desenvolvimento urbano para o país que demandem um reposicionamento do debate sobre como financiar este desenvolvimento.

Uma questão básica a enfrentar neste debate é uma certa confusão bastante comum, que é equivar o urbano, a cidade, ao ente administrativo municipal, como se fossem a mesma coisa. Isto é importante para separar duas questões que estão intimamente ligadas, mas que são diferentes quando se pensa em formulação de políticas públicas, pois há uma diferença entre, por um lado, promover a sustentabilidade financeira do ente municipal e, por outro, viabilizar o financiamento do desenvolvimento urbano. Um olhar sobre a evolução da experiência brasileira de construção de políticas direcionadas à busca do desenvolvimento urbano, cotejadas às amarras e potências de nosso sistema federativo e do arranjo tributário e fiscal que o sustentam, pode trazer elementos importantes de fundo para esta reflexão.

## **1.2. Uma Breve Contextualização sobre a Experiência Brasileira de Financiamento do Desenvolvimento Urbano**

Toda ocupação humana coletiva do espaço demanda um conjunto de regras e suportes à manutenção da vida, de forma que todo o assentamento humano, desde a sua origem, foi gerido de alguma forma. Desde origens remotas as populações indígenas tradicionais do Brasil tinham seu modo particular de

lidar com um certo grau de aglomeração de pessoas no espaço, assim como os portugueses que aqui aportaram para formar nossas primeiras vilas, ambas esparsas e dispersas no território e em diálogo próximo com o meio natural, cujas funções estavam mais relacionadas à defesa do território e à reprodução basal da vida. As cidades que irão se produzir a partir da crescente aglomeração humana e da complexidade crescente das economias e modos de viver, vão demandando cada vez maior intervenção do poder público para satisfazer às novas necessidades que se vão apresentando, até culminarmos com o advento do estado moderno, fruto das demandas e tensões da sociedade.

Os governantes locais e das províncias, depois governadores e prefeitos, realizavam seus esforços de forma bastante autônoma, refletindo demandas locais, ainda que sempre influenciadas pelas visões de cidade importadas sobretudo da Europa, que introduzem intervenções cada vez mais sofisticadas e em escalas crescentes, porém, pontuais. No início do século XX, os principais núcleos urbanos começam a receber intervenções urbanas profundas, principalmente na capital e nos grandes centros econômicos, ampliando-se a oferta de serviços tipicamente urbanos, para além dos incipientes serviços de abastecimento e coleta de esgotos, especialmente no campo da urbanização das áreas centrais, da limpeza urbana e da mobilidade de mercadorias e pessoas, pela abertura de vias para facilitar o deslocamento por meios de locomoção mais modernos, como autos, ônibus e bondes, e os transportes públicos, concedido às empresas privadas.

Apenas nos anos quarenta é que o estado brasileiro começa a fincar pés mais firmes no planejamento do desenvolvimento do país, ainda que essencialmente circunscritos à dimensão econômica, mas, também, com alguma conotação regional, muito mais marcadas por propostas e diagnósticos do que por uma atuação mais coordenada do estado, conforme aponta Lafer (1975)<sup>2</sup>: Missão Cooke (1942-1943), Relatório Simonsen (1944-1945), Missão Abbink (1948), Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e Plano Salte (1948) ilustram esta fase. O Plano de Metas (1956-1961) se coloca como um salto nesta visão, num contexto em que já se debatia a questão da industrialização tardia e periférica e seus impactos sobre o urbano, mas, o plano, em si, de desenvolvimento econômico e focado em determinados setores, pouco dialogou com esta temática, na crença de que a readequação da economia produziria, por si só, avanços na qualidade de vida urbana. O Plano Trienal (1963-1965), liderado por Celso Furtado, que dialogava mais com a temática regional, produziu poucos efeitos devido à conturbada conjuntura política e ao processo inflacionário.

Nos anos 1960/1970 é que se vislumbra o início de construção de uma política mais estruturada de desenvolvimento urbano no plano nacional, fruto dos acúmulos das iniciativas anteriores e das consequências já bastante visíveis, à época, dos efeitos urbanos do nosso processo de industrialização e urbanização. Esse processo foi marcado por grande desigualdade e precariedade da moradia e dos serviços, e pela grande velocidade das migrações internas, sobretudo para as regiões metropolitanas, especialmente em direção às suas periferias mais próximas e fundos de vales e encostas nas metrópoles, onde a ocupação se dava de forma mais barata ou via ocupação de áreas precárias e de maior risco, notadamente sem infraestrutura ou urbanização.

É possível detectar algumas fases neste processo mais recente, marcado inicialmente pelos debates das escolas de desenvolvimento, que conectavam a evolução do processo de modernização/industrialização brasileiro ao crescimento das cidades e seus impactos, que se consubstanciarão na emergência do tema enquanto política nacional nos anos 60 e 70, em meio ao regime militar. Esta fase foi marcada pela chamada modernização conservadora, pela centralização e dirigismo das políticas urbanas e constituição dos seus mecanismos de financiamento. Uma segunda fase se estabelece após as crises internacionais e nacionais, com o declínio dos investimentos no setor, já a partir do final dos anos 70 e toda a década de 80. Uma fase de aprofundamento da crise e quase ausência de políticas caracteriza a década de 90, só revertida após 2003 com uma forte retomada da agenda urbana. No presente, verifica-se um novo ciclo declinante, iniciado em 2014 com a crise fiscal, que ainda conta marginalmente com os impactos da fase anterior de fortes investimentos no setor, com várias obras ainda em execução ou paralisadas, mas sem perspectivas de nova retomada, fase também marcada por um forte combate à atuação do setor público na economia e pelo favorecimento da iniciativa privada.

---

<sup>2</sup> LAFER. Betty M. Planejamento no Brasil. Editora Perspectiva, São Paulo, 1975.

A política que se inicia nos anos 60 e 70 foi alicerçada por meio da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento, centrada nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por meio de empréstimos a taxas de juros mais baixas a serem concedidos a estados e municípios para intervenções especialmente em infraestrutura urbana, mas, também, produção de moradias por meio das companhias públicas de habitação. Estes mesmos recursos lastreavam o financiamento da produção de moradia para as classes médias e, também, a oferta de crédito bancário para o financiamento direto da casa própria às famílias. Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais, também por meio de empréstimos<sup>3</sup>.

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado no regime militar por uma lei promulgada em 13 de setembro de 1966<sup>4</sup>, como parte das reformas institucionais e do ajuste econômico elaborados pelos titulares das pastas após o golpe de 1964 para enfrentar a crise econômica e a escalada da inflação. Essas ações incluíram a criação do Banco Central, uma nova legislação para o funcionamento do mercado de capitais, a modernização do sistema fiscal, a implementação da correção monetária e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), primeira instituição responsável pela administração dos recursos do FGTS, conforme disposto nesta mesma lei. Para além de reduzir o custo das empresas na demissão de funcionários<sup>5</sup>, um dos objetivos centrais do Fundo era, num cenário de crise econômica, buscar recursos para financiar a construção civil, ativando a economia, gerando postos de trabalho formais e propiciando a aquisição da moradia.

Em 1965 foi criado o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), através do decreto nº 57.003, como órgão interministerial vinculado ao então Ministério de Viação e Obras Públicas, com o objetivo de coordenar e desenvolver estudos de planejamento dos transportes, especialmente a elaboração de planos diretores, estudos de viabilidade econômica e de engenharia, que também atuou no campo da mobilidade urbana, sobretudo no tocante ao transporte ferroviário de passageiros<sup>6</sup>.

A partir de 1973 tem início um período de forte atuação do governo federal na temática urbana, pautada por uma política centralizada na União, buscando promover uma coordenação mais integrada das ações dos diversos níveis de governo nas áreas urbanas, dentro da perspectiva do seu papel de indutor do desenvolvimento econômico. Em 1974, o Decreto n. 74.156 cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, formada por representantes dos Ministérios da Fazenda Indústria e Comércio, Transportes e Interior. A CNPU tinha como objetivo acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas recém-criadas (1973/1974), propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formulando a estratégia para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos, propor as normas e os instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano do país e de articular-se com os demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da PNDU, de modo a assegurar a implementação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos.

Para dar suporte financeiro à PNDU, em 1975 foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, que operacionalmente se utilizava de duas subcontas, o Fundo de Desenvolvimento de

---

<sup>3</sup> Arretche, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/ São Paulo: Renavan/Fapesp, 2000.

<sup>4</sup> Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966. D.O.U. de 14/09/1966.

<sup>5</sup> O novo modelo de seguridade no trabalho foi instituído para substituir o antigo sistema de estabilidade dos trabalhadores, que era alcançada após dez anos no emprego, conforme regulamentada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. O trabalhador que optasse pelo novo sistema perdia, além da estabilidade no emprego, a indenização de um salário para cada ano de trabalho, se fosse dispensado sem justa causa, sendo que no novo sistema havia um fundo cumulativo mesmo se o trabalhador fosse demitido por justa causa ou pedisse demissão, tendo-se a possibilidade de utilizar os recursos do fundo em algumas situações, especialmente para a aquisição da casa própria.

<sup>6</sup> Em 1969 o GEIPOT foi transformado em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinado ao Ministro dos Transportes, sendo depois transformado na Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, através da Lei nº 5.908/1973, mantendo-se a sigla GEIPOT. O GEIPOT entraria em liquidação através do decreto nº 4.135, de 2002, sendo extinta pela Medida Provisória nº 427, de 9 de maio de 2008 (convertida na Lei nº 11.772/2008).

Transportes Urbanos – FDTU e a subconta Outros Programas de Desenvolvimento Urbano, visando a aplicação de recursos nos programas de desenvolvimento urbano focados prioritariamente nas Regiões Metropolitanas e Cidades de Porte Médio.

É importante considerar que o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNDU criado pela lei n. 6.256/1975, já adotava uma visão mais ampla sobre o desenvolvimento urbano, uma vez que, para além da implantação e melhoria da infraestrutura urbana, principalmente no que respeita ao sistema viário, transportes, saneamento ambiental, limpeza e segurança pública (art. 1, inciso I), também visava prover apoio financeiro a instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos, destinados ao desenvolvimento das atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desportos, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e lazer, entre outros programas e projetos prioritários para a execução da PNDU (incisos II e III).

Os recursos que comporiam o FNDU proviriam dos Orçamentos da União e de operações de crédito e outras fontes, internas e externas (Art. 2º) operados preferencialmente mediante a destinação de recursos não-reembolsáveis a investimentos, inclusive como contrapartida da União a programas e projetos de desenvolvimento urbano de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios.

A trajetória do saneamento tem sua origem no final do século XIX, notadamente visando o abastecimento de água, quando os serviços de saneamento foram organizados e concedidos a empresas estrangeiras, como em São Paulo, a partir de 1857, depois em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, que também passou a contar com a primeira Estação de Tratamento de Água (ETA) do mundo. Os serviços prestados pelas empresas estrangeiras tinham péssima qualidade, as epidemias grassavam e as revoltas da população eram constantes, o que forçou o governo a estatizar o serviço no início do século XX. Esta situação se consolidou com a constituição de 1930, que passou a responsabilizar os municípios pelos serviços de saneamento e abastecimento de água<sup>7</sup>.

Como política pública nacional, já a partir dos anos 1940, quando se inicia a comercialização dos serviços de saneamento, são criadas as autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, sobretudo em função da forte atuação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), sobretudo nos pequenos e médios municípios, depois transformada na Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Um marco fundamental para o setor foi a instituição, em 1968, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que estabelecia um conjunto de diretrizes de implementação, medidas e infraestruturas para o saneamento básico no Brasil, como estratégia de investimentos para dar suporte aos planos de desenvolvimento econômico e mitigar o problema de acesso ao serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Conforme o Decreto-Lei 949, de 13 de julho de 1969, o BNH passou a destinar parte dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para viabilizar o plano proposto, montado sobre os princípios da autonomia e da auto sustentação, por meio do financiamento baseado em recursos retornáveis para a recomposição do fundo, alimentado pelas tarifas cobradas pelos usuários. O Planasa, oficialmente instituído em 1971 teve o papel de constituir e fortalecer o papel das companhias estaduais de saneamento (CESBs), sendo considerado um marco no processo de expansão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. O modelo de financiamento adotado explicitava a necessidade em priorizar o investimento em locais mais rentáveis, como em áreas centrais e de moradia das classes médias, limitando o acesso da população de baixa renda aos serviços, que, quando existentes, eram financiados por meio de subsídios cruzados promovidos pelas próprias companhias e serviços de saneamento.

A criação da Eletrosul, em 1968, da Eletronorte, em 1973, e da Itaipu binacional (iniciada em 1974 e concluída em 1982) permitiram avançar na eletrificação do país, trazendo maior segurança energética e levando energia para muitas localidades ainda não atendidas, beneficiando especialmente as cidades e indústrias (ARRETCHE, 2015<sup>8</sup>). Em 1976, foi criada a EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, que passou a contar com recursos externos do Banco Mundial (BIRD) e do Programa de Mobilização Energética

<sup>7</sup> <https://etes-sustentaveis.org/historia-saneamento-brasil/>.

<sup>8</sup> ARRETCHE, M. Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2015.

(PME), que destinou um grande volume de recursos a programas de transporte em regiões metropolitanas, principalmente para as localizadas no sudeste, que receberam 56% do total dos investimentos<sup>9</sup>.

Em 1979 a CNPU foi substituída pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979), que seria responsável também por propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano, assim como propor instrumentos fiscais, financeiros e creditícios e propor a legislação básica e complementar.

Neste mesmo ano foi editado o Decreto Lei nº 1.754/79<sup>10</sup>, que alterou a composição do Fundo Nacional de Desenvolvimento e do FNDU, com a absorção de seus recursos pelo orçamento da União, o que restringiu a possibilidade de administrar o conjunto de recursos de forma mais integrada. Com o segundo choque do petróleo, agravou-se ainda mais a crise financeira, limitando os recursos disponíveis, o que acabou por retirar o tema do desenvolvimento urbano da pauta de prioridades do governo federal. Em 1980, o FDTU passa para o controle do Ministério dos Transportes e os investimentos em regiões metropolitanas continuaram vinculados a recursos do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IUCLG e da Taxa Rodoviária Única – TRU.

As transformações econômicas, a pressão por democracia e maior descentralização leva à extinção da TRU em 1984 e à transferência do IUCLG para os governos estaduais, praticamente extinguindo-se as vinculações de fontes de recursos do governo federal para o desenvolvimento urbano, sobretudo no tocante às regiões metropolitanas. A ausência de fontes seguras, a rejeição às políticas gestadas durante o regime militar, o forte movimento municipalista e a pressão dos estados por maiores recursos também levaram ao esvaziamento da temática metropolitana, levando também ao esvaziamento das funções dos órgãos de gestão metropolitanos, sendo vários deles extintos ao longo da década.

Segundo Resende (1997), a combinação entre agravamento da crise econômica e o avanço do processo democrático durante o último período de governo do regime militar, que culminou por eleger vários candidatos de oposição nos legislativos federais e estaduais, assim como governantes estaduais e a eleição indireta para um mandato de transição do regime, marcou a construção da nova Constituição, que em parte contribuiu para desmontar os mecanismos financeiros criados ou fortalecidos na fase anterior, levando, de roldão, políticas que não tiveram êxito, junto com outras que funcionavam adequadamente:

*[as] reformas na estrutura organizacional da administração pública realizadas a partir de 1985 agravaram velhos problemas, entre os quais sobressaem-se: a pulverização dos recursos, a descoordenação das aplicações, a descontinuidade dos investimentos e a inadequação das fontes de financiamento a natureza das atividades a serem financiadas (Resende, 1997).*

Um ponto importante para reflexão sobre o período é que o processo de descentralização tributária e ampliação de transferências iniciada em meados dos anos 80, e ampliadas pela Constituição de 1988, reduziram a capacidade do governo federal em financiar o desenvolvimento urbano com recursos do Orçamento Geral da União, uma vez que as crises e a menor disponibilidade de recursos federais levaram a uma série de cortes de gastos visando o reequilíbrio das contas públicas.

Em relação aos recursos voltados ao financiamento, a crise econômica e os fracassados choques de estabilização afetaram profundamente os fundos de poupança compulsória, especialmente o FGTS, tanto em função do aumento do desemprego, pela queda dos salários, a crescente informalização do mercado de trabalho, do baixo índice de retorno de suas aplicações e do aumento da inadimplência, como devido à maior liberalização das regras de saque como mecanismo de alívio econômico aos contribuintes. O FGTS tem um forte comportamento pró-cíclico, dado que suas receitas dependem do avanço do emprego formal e da

<sup>9</sup> <http://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Historico-da-Comec>.

<sup>10</sup> Decreto-lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979. Altera a composição do Fundo Nacional de Desenvolvimento, e dá outras providências.

ampliação dos salários na economia, uma vez que seus recursos se originam das folhas de pagamento do setor privado.

Com a extinção do BNH através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, seu patrimônio e parte das atribuições foram incorporados pela Caixa Econômica Federal, que passou a acumular as funções de agente operador e financeiro do fundo. Apenas em 1993 foi efetivada a centralização de todas as contas do Fundo na Caixa, no intuito de aperfeiçoar sua gestão e ampliar os controles. Com a extinção do BNH e o esgotamento do Planasa, a política de saneamento acabou ficando também relegada na agenda de políticas públicas.

A Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, oriunda da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, constituiu-se em uma sociedade de economia mista em fevereiro de 1984, através do Decreto-Lei nº 89.396, com o objetivo de modernizar, expandir e implantar sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos no país, incorporando os sistemas ferroviários operados pela RFFSA em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza.

Inicialmente alvo de grandes investimentos por parte do governo federal, o meio urbano, especialmente as RMs, sentiram fortemente a prolongada crise econômica. O fracasso das tentativas em promover a estabilização da economia e a continuidade do crescimento a partir do final dos anos 70, solapou os mecanismos financeiros que sustentaram os ambiciosos programas de investimento promovidos de meados dos anos 60 até o final dos anos 70, dentro do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e, parcialmente, do II PND.

Ainda mais vulnerável de 1979 em diante, após o segundo choque do petróleo e o salto dos juros reais no mercado internacional, a economia brasileira não mais conseguiu produzir uma conjuntura capaz de fazer frente à continuidade dos investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos da década anterior, período em que se avolumam ainda mais as carências de atendimento das demandas sociais, havendo uma crescente desmobilização dos recursos do FGTS operados pelo Banco Nacional de Habitação e uma forte restrição nos investimentos realizados por meio do orçamento geral da União.

Os anos oitenta e, especialmente, os noventa, foram marcados pelo desmonte das estruturas de planejamento urbano e metropolitano criadas na fase anterior, o que trouxe sérias consequências para a capacidade de formulação e execução de políticas pelo governo federal e dos estados. A fase de baixo investimento fez refluir o envolvimento dos diversos atores envolvidos nas políticas urbanas, ampliando-se a disputa por recursos por parte dos entes subnacionais. Conviveu-se com um longo período de tentativas de contenção do processo inflacionário, seguidos de uma nova fase de forte ajuste fiscal, pautado por dotações orçamentárias da União pouco significativas, em parte lastreadas por financiamentos obtidos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Após a promulgação da Lei de Concessões (Lei nº 8987/1995), ganha força a participação do segmento privado no setor, comandado pela atuação de grandes empreiteiras em busca de diversificação de sua atuação, inspirada em modelos bem sucedidos na esfera internacional, a partir da composição de consórcios de empresas.

A década de noventa e o início do novo século foram marcados pelo vazio institucional e por escassos investimentos no setor, que, quando ocorriam, só foram possíveis de serem realizados por meio de operações de empréstimos das agências multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e, mesmo assim, porque interessava ao governo atrair dólares para suas contas em meio à crise no balanço externo.

Na outra ponta da política, a Funasa, cada vez mais desidratada de recursos a fundo perdido originados do orçamento da União, crescentemente passou a entregar seus sistemas aos municípios por não ter como fazer frente ao custo de operação de inúmeros pequenos sistemas espalhados pelo país. O FGTS permanece centrado na política habitacional, especialmente no crédito à produção e à carta de crédito às famílias, havendo menor margem para expansão dos financiamentos em saneamento e infraestrutura urbana, sobretudo após as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, que impõe maior controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos e colocando maiores limites ao endividamento de estados e municípios.

Houve, neste período, um grande esforço de privatização de várias empresas estatais, assim como de desfazimento ou descentralização de responsabilidades da União sobre o meio urbano, sendo que no caso dos transportes, a partir de 1994, os sistemas metroviários e ferroviários de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza foram sendo paulatinamente transferidos para os seus respectivos governos locais, não tendo sido entregues as demais redes devido ao total desinteresse dos estados e municípios em recebê-las.

Para atender parte das reivindicações quanto à baixa remuneração das aplicações do FGTS e visando à popularização do mercado de ações no país, o governo Fernando Henrique Cardoso permitiu o uso do Fundo de Garantia para a compra de ações, inicialmente em agosto de 2000, para aquisição dos papéis da Petrobras, e em março de 2002, envolvendo as ações da Vale, que tiveram grande adesão dos correntistas. Outra desidratação do fundo ocorreu em 2001, em função do estabelecimento do acordo para o pagamento de R\$ 43 bilhões aos trabalhadores pelas perdas nos planos Verão e Collor I.

Também foram períodos de forte restrição de crédito aos estados e municípios, que concorriam aos escassos recursos disponibilizados no âmbito dos programas de financiamento do FGTS ou recorriam ao financiamento externo dos bancos internacionais de desenvolvimento, enfrentando longos processos e difíceis condições de acesso. Apenas empresas de saneamento públicas e privadas bem estruturadas e prefeituras de maior porte conseguiam efetivamente acessar tais fontes, deixando os municípios de menor porte e as periferias metropolitanas reféns das suas limitadas capacidades de arrecadação e das escassas transferências voluntárias da União.

Não obstante, ainda na década de 1970 tem início várias manifestações urbanas populares que demandavam a ampliação e melhoria dos serviços nas cidades, movimentos estes que foram ganhando força ao longo dos anos 80<sup>11</sup>, tendo forte repercussão no período e assumindo um certo protagonismo nos debates sobre desenvolvimento urbano durante o processo constituinte, culminando com a inclusão de uma emenda popular sobre o tema na Constituição. Aliada à agenda de fortalecimento da instância municipal e da descentralização, buscava-se ampliar a participação popular e instituir mecanismos de democratização nos processos decisórios (MARICATO, 1994)<sup>12</sup>. Esta aliança foi fundamental para que, em 2001, fosse aprovada a Lei Federal Nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamentava os capítulos sobre desenvolvimento urbano na Constituição, e que se constituirá no principal marco de referência para a agenda urbana a partir de então.

O resultado deste processo histórico é que a legítima pressão da sociedade para o atendimento de todas as demandas emergentes no período pós-constitucional, num contexto de maior escassez de recursos, acabou por diluir os recursos disponíveis na União, e levou à natural dispersão do gasto por parte dos entes federativos, o que dificultou sobremaneira os investimentos urbanos, ainda que sustentasse no plano local a oferta de maiores serviços. Assim, a dificuldade em construir um efetivo processo de desenvolvimento econômico e sustentável durante este período, limitou o ritmo do processo de inclusão social, marcado por frequentes crises internacionais que tiveram enormes impactos na economia brasileira.

Fruto de uma demanda histórica dos movimentos sociais, acadêmicos, de entidades envolvidas no tema urbano e representantes do setor construtivo, o novo governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que se instala em 2003, cria o Ministério das Cidades (M.Cidades), local para onde, a partir de então, convergirão todas as demandas represadas ao longo de mais de duas décadas de baixo investimento e pouca participação social nos destinos da política urbana.

Institucionalmente, a área responsável pela política de desenvolvimento migrou bastante desde os anos 80, transitando do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, MHU, em 1987, para o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, MBES, e no governo José Sarney passou pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Ministério do Interior; com Fernando Collor pelo Ministério da Ação Social e Secretaria do Desenvolvimento Regional, com Itamar Franco, pelo Ministério do Bem-Estar e Integração Regional, para depois ser levada por Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995 para a Presidência da República, como Secretaria de Política Urbana e depois como SEDU – Secretaria Especial de

<sup>11</sup> MARICATO, E. Cidades e Luta de Classes no Brasil. In: Maricato, E. Para entender a crise urbana. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

<sup>12</sup> MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. Ribeiro, L. C. de Q.; Santos Jr., O. A. dos (Orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, pp.309-325.

Desenvolvimento, como órgão especial com status de ministério, mas também sem reunir melhores condições para sua atuação.

Indubitavelmente a criação do MCidades é um grande marco da nova fase de retomada da questão urbana e metropolitana no Brasil, até porque se mostrou permeável à escuta e à participação da sociedade nas políticas ministeriais, principalmente por meio do Conselho das Cidades e suas câmaras temáticas e diálogos com as cadeias produtivas do setor da construção civil. Ao novo ministério também foram incorporados a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que operava os sistemas de transporte de passageiros nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Maceió, João Pessoa e Natal, e o DENATRAN, Departamento Nacional de Trânsito, órgão máximo executivo do Sistema Nacional de Trânsito.

Inicialmente com poucos recursos, houve um grande esforço de capacitação e fomento ao planejamento municipal, por meio do estímulo à formulação dos planos diretores de caráter participativo, de gestão de áreas de risco, de regularização fundiária, saneamento, habitação, transportes e mobilidade urbana, assim como o aperfeiçoamento das regras de repasse de recursos da União e a mobilização das fontes de financiamento disponíveis, como o FGTS, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O FAR, potencializado, alimentou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o FDS, o Programa Crédito Solidário, o FAT e o PMI, Projetos Multissetoriais Integrados, operado pelo BNDES.

O FGTS manteve suas linhas originais e alargou seu escopo de apoio financeiro, passando a operar diversos programas: na habitação, a Carta de Crédito Individual, a Carta de Crédito Associativo, o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), o Programa de Apoio à Produção de Habitações, o Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Pró-Cotista) e o Programa de Financiamento de Material de Construção (FIMAC) e, posteriormente, o programa Minha Casa Minha Vida.

O esforço de mobilização das fontes de recursos se fez bastante presente no campo da habitação, por meio de várias mudanças normativas que permitiram destravar e obrigar as instituições financeiras mantenedoras das cadernetas de poupança a disponibilizarem maior parcela de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos para o financiamento de imóveis, barateando o crédito, assim como uma série de gestões no âmbito do FGTS permitiram direcionar os recursos existentes para a moradia de baixa renda. Ao longo do tempo também se promoveu maior disponibilidade de recursos do FGTS para o financiamento de investimentos em urbanização, infraestrutura urbana, saneamento e, posteriormente, transportes e mobilidade, ao passo em que uma série de restrições existentes no âmbito do Ministério da Fazenda foram alteradas para permitir ampliar o espaço de endividamento de estados e municípios, com a agilização dos trâmites de análise.

Numa outra direção, também foram envidados esforços no sentido de promover uma maior participação do setor privado nas políticas urbanas a partir das novas possibilidades trazidas pela aprovação da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079/04) e da Lei dos Consórcios Públicos (Lei n. 11.107/05), especialmente no setor de saneamento e transportes.

Em meados da década, a conjuntura externa favorável colaborou com a retomada do crescimento econômico do país e ajudou a recompor as finanças públicas dos três entes da federação, abrindo espaço para um novo ciclo mais robusto de investimentos, permitindo uma ampliação dos repasses da União a partir do OGU.

Já em 2006 foi possível lançar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, após treze anos de tramitação no Congresso Nacional, que visava viabilizar e articular a junção de recursos de diferentes fontes, com vistas a viabilizar a habitação de interesse social como eixo estruturador do Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e da Política Nacional de Habitação (PNH), previstos nesta mesma lei. O FNHIS é um fundo contábil composto por recursos do OGU,

negociados a cada ano na elaboração do orçamento da União, operado como transferências voluntárias<sup>13</sup> aos estados e municípios, principalmente, e às entidades sem fins lucrativos.

O FNHIS reuniu as ações referentes ao apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, Apoio à Produção Social da Moradia, Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social.<sup>14</sup>

Em 2007, com o objetivo de promover o crescimento econômico investindo nos setores de infraestrutura e ancorada por uma série de medidas econômicas, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC<sup>15</sup>), pelo Governo Federal, que buscava responder aos efeitos da crise econômica internacional que acabara por se instalar, iniciando-se neste momento um novo ciclo de investimentos públicos e privados que duraria até 2014, quando se instala a crise fiscal e, posteriormente, em 2016, com o processo de impeachment, até a quase paralisação dos investimentos.

O PAC representou a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o aumento da oferta de empregos e geração de renda, ampliando o investimento público e privado em obras fundamentais para o desenvolvimento do país. O Programa teve importância fundamental no enfrentamento da crise financeira mundial entre 2008 e 2009, prevendo inicialmente investimentos de R\$ 503,9 bilhões em obras nos próximos quatro anos.

O PAC 1 envolvia uma série de medidas macroeconômicas e institucionais (Medidas Provisórias e Projetos de Lei encaminhados ao Congresso Nacional), que envolviam desde desonerações tributárias, aumento do capital da CAIXA para permitir maior margem para concessão de financiamentos, mudanças nas normas do FGTS, criação do Fundo de Investimento em infraestrutura, alterações na Lei das Licitações e redução de 20% para 0,1% as contrapartidas dos municípios para obras de saneamento e habitação visando acelerar e induzir a execução. Também foi conferida maior segurança e celeridade na transferência de recursos do PAC para estados e municípios, após terem recebido status de transferências obrigatórias da União, dos gastos do PAC serem classificados como recursos não contingenciáveis do orçamento, e da retirada dos seus investimentos do cômputo do superávit fiscal primário anual.

Uma série de medidas operacionais que foram adotadas para permitir a redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação, tendo-se aprimorado o ritmo de execução por meio do aperfeiçoamento das modalidades e processos de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e a simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental.

Num outro eixo, houve um esforço de recomposição da capacidade técnica para o planejamento, elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por meio da criação de novas empresas públicas, como a Empresa de Planejamento Energético (EPE, em 2003), a Empresa de Planejamento e Logística (EPL, em 2012), a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii, em 2013), a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA, em 2013), bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado<sup>16</sup>. Na questão urbana o MCidades realizou um grande esforço de apoio para a promoção do planejamento urbano no nível municipal, estimulando a elaboração de planos diretores, planos de regularização fundiária, de risco, de reabilitação de áreas centrais, assim como planos de mobilidade, de habitação e de saneamento básico, inclusive resíduos sólidos e drenagem, assim como estratégias de capacitação para gestão e planejamento das políticas.

---

<sup>13</sup> A partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento tais repasses passaram a ser considerados como transferências obrigatórias, dando maior segurança quanto à possibilidade de contingenciamento de recursos.

<sup>14</sup> Mais tarde, com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em julho de 2009, por meio da Lei n.º 11.977, este programa passou a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional.

<sup>15</sup> Instituído pelo Decreto n. 6.025/2007.

<sup>16</sup> Cardoso Jr., José Celso, Navarro, Cláudio Alexandre. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do programa de aceleração do crescimento (PAC). Texto para Discussão do IPEA n. 2174. IPEA, Brasília, fevereiro de 2016.

Em abril de 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que apresentava um novo patamar de investimentos públicos no setor habitacional (R\$34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil, com vistas à produção de um milhão de novas moradias em sua primeira fase. Voltado à construção de unidades habitacionais, estabeleceu um forte sistema de subsídios à população de baixa renda, contando ainda com uma modalidade específica do programa para execução por entidades associativas – o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E), que apoiava diretamente as cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas pelo Ministério das Cidades, inclusive para regimes de construção sob autogestão, autoconstrução pelos próprios beneficiários, mutirão ou ajuda mútua.

Nos 10 anos de operação, o MCMV contratou impressionantes 5,5 milhões de unidades habitacionais, sendo que mais de 4 milhões já entregues, envolvendo cerca de 110 bilhões de reais, se consolidando como o maior programa habitacional da história brasileira. A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) indica que a construção das habitações entregues ao longo da existência do programa empregou 3,5 milhões de trabalhadores.

Uma questão importante a considerar é que, por um lado, o programa foi bem sucedido em produzir e entregar um número bastante expressivo de imóveis, entretanto, a convergência dos vários instrumentos de crédito imobiliário para os diversos segmentos sociais acirraram a disputa por terrenos nas dimensões necessárias nas principais áreas centrais do país, especialmente nas regiões metropolitanas. Esse movimento produziu um forte impacto no preço dos terrenos e contribuiu para realimentar o fenômeno de periferização das intervenções habitacionais nas cidades, impactando, em especial, a infraestrutura urbana de saneamento básico e de mobilidade e transporte público (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011)<sup>17</sup>.

Em dezembro de 2009, fruto de um longo processo de discussão com a sociedade, com o setor construtivo e instituições de financiamento, a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades lançou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento orientador da implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Desde as suas origens, um dos maiores obstáculos presentes à evolução da política de saneamento foi a questão da disputa de titularidade entre os governos federal, estadual e municipal sobre os serviços, situação que só veio a pacificar-se mais recentemente, com a edição da Lei Federal nº 11.445<sup>18</sup>, em 2007, a Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil e consolidou a titularidade dos serviços de saneamento para os municípios, salvo nas regiões metropolitanas, onde a gestão deve se dar de forma compartilhada.

No saneamento o PAC priorizou principalmente os investimentos na expansão dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sobretudo com recursos de financiamento às empresas públicas e privadas, mas também atuou em menor escala no campo dos resíduos sólidos e da drenagem urbana, sobretudo nas regiões metropolitanas e áreas mais afetadas pela ocorrência de desastres socioambientais em decorrência de chuvas. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), previsto na Lei do Saneamento, e aprovado em 2013, estabelece diretrizes e metas visando alcançar a universalização dos serviços em 20 anos, de modo que em 2033 a totalidade da população urbana fosse abastecida com água potável e 92% da população urbana tivesse acesso a esgotamento sanitário (coleta e tratamento de esgoto), ações estas que seriam apoiadas pelo PAC, numa perspectiva de financiamento de curto e médio prazos.

Segundo informações do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>19</sup>, ao final de 2010, a execução em valores do PAC 1 atingiu 88% do total previsto, devido principalmente aos altos níveis alcançados em áreas como rodovias, hidrovias, marinha mercante e habitação de mercado. Apenas o setor de habitação de mercado representava quase a metade da execução total do Programa, com as demais ações alcançando cerca de 55%.

---

<sup>17</sup> CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, 2011.

<sup>18</sup> Posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 7217/20102.

<sup>19</sup> [https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2011/fichas/6\\_4\\_PAC.pdf](https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/fichas/6_4_PAC.pdf).

Aproximadamente doze mil projetos de diversos portes ainda não concluídos foram migrados para o PAC 2, visando sua continuidade. A participação do investimento total no PIB passou de 16,4% em 2006 para 18,4% em 2010, e a participação do investimento público no PIB (OGU + estatais) passou de 1,6% em 2006 para 2,9% em 2009.

O PAC 2, lançado em março de 2010, previa investimentos de R\$ 958,9 bilhões entre 2011 e 2014, com previsão de incorporar mais R\$ 631,6 bilhões no período pós-2014, para obras de mais longa duração, totalizando R\$ 1,59 trilhão. Os eixos, ainda que com nomenclaturas diferentes, atuavam basicamente nos mesmos setores da primeira fase, iniciada em 2008: logística, energia e núcleo social-urbano. Essas três frentes foram subdivididas em seis grupos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, “Minha Casa, Minha Vida”, “Água e Luz para Todos”, energia e transportes.

O Eixo Cidade Melhor, que envolve intervenções em Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação previa R\$ 57,1 bilhões; o Eixo Minha Casa, Minha Vida, envolvia o programa MCMV, financiamentos com recursos do SBPE e Urbanização de Assentamentos Precários, no montante de R\$ 278,2 bilhões; no Eixo Água e Luz Para Todos reunia o programa Luz Para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos, envolvendo R\$ 30,6 bilhões; o eixo Comunidade Cidadã previa aplicar R\$ 23 bilhões em Unidades de Pronto-Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde, creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas, praças do PAC e postos de polícia comunitária.

Apenas para o programa “Minha Casa, Minha Vida”, de subsídio do governo à construção de moradia popular, estavam previstos R\$ 71,7 bilhões no programa nos próximos quatro anos, com a construção de cerca de 2 milhões de habitações, à somar-se à previsão inicial de 1 milhão de habitações da primeira fase. As iniciativas na área envolveriam R\$ 278,2 bilhões, com R\$ 176 bilhões financiados pela caderneta de poupança e R\$ 30,5 bilhões para urbanização de favelas e áreas de palafitas.

Para além do saldo de realizações e entregas de obras, o PAC contribuiu decisivamente para promover uma retomada do planejamento dos investimentos no país, e demonstrou que o longo período de baixos investimentos no Brasil (com o desmonte ocorrido das áreas de desenvolvimento de projetos públicos e privados, gerando uma série de problemas e gargalos nas cadeias produtivas de vários setores) trouxe um enorme custo para a sociedade em termos de manutenção ou recuperação do crescimento econômico em bases mais sustentáveis, o que contribuiu para gerar uma grande demora para o início das intervenções assim como para sua conclusão. A ausência de projetos, sobretudo por parte de estados e municípios, ficou patente, uma vez que as prefeituras não se arriscam a dispender recursos para a sua elaboração sem que haja perspectiva de captação de recursos junto ao governo federal.

Uma das principais virtudes do programa foi garantir maior continuidade e previsibilidade dos investimentos que deverão ser feitos no médio prazo, permitindo fornecer ao segmento empresarial um horizonte mais claro de investimento, especialmente para as empresas produtoras de insumos, que necessitam de previsibilidade para realizarem seus investimentos com vistas à ampliação da produção, tendo maior segurança quanto às expectativas de demanda. Demonstrou também, a complexidade operacional, jurídica e técnica em se realizar todas as etapas do ciclo de investimento: estudos de viabilidade e ambientais, projetos, desapropriações, licitações, etc., cujo prazo demandado para sua superação, se mostrou bastante longo.

Concorreram também para a aceleração de investimentos no período a realização dos grandes eventos esportivos internacionais, como os XV Jogos Pan-Americanos de 2007 e as Olimpíadas de 2016, realizadas na cidade do Rio de Janeiro, e a Copa do Mundo de Futebol de 2014, com sedes em várias capitais, que demandaram também uma série de investimentos em infraestruturas e serviços urbanos, especialmente no campo da mobilidade urbana, para além do legado dos próprios equipamentos esportivos. Tais eventos deixaram um legado controverso na medida em que alguns, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas foram realizados já na fase descenso do ciclo econômico, deixando algumas obras importantes inconclusas ou abandonadas posteriormente, que demandaram grandes somas de recursos da União e das cidades e estados envolvidos, comprometendo seus orçamentos por vários anos, e cuja necessidade de celeridade nas obras provocou uma série de remoções forçadas de famílias, trazendo poucos benefícios econômicos e para o desenvolvimento urbano.

Este período de reativação do planejamento governamental e do protagonismo do Estado na indução e promoção do desenvolvimento nacional, marcado por intenso ativismo social, normativo e participativo, mobilização de bancos públicos, e de grandes investimentos setoriais no tocante à promoção do desenvolvimento urbano, contrasta fortemente com o período que o antecedeu e com a fase atual, marcada por um forte recuo dos investimentos em virtude da crise econômica, política e fiscal que começa a se instalar a partir de 2014.

Não obstante o enorme saldo positivo do período, os investimentos previstos se mostraram aquém das necessidades acumuladas por décadas de baixo investimento, onde apesar da ampliação na produção de moradias, de sistemas de água e esgotos e de grandes sistemas de mobilidade, os déficits nestas áreas permanecem presentes. Os esforços internos e externos no sentido de promover maior interface entre as políticas setoriais ministeriais que envolvem o desenvolvimento urbano não foram suficientes para permitir a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento para o país, tampouco para criar mecanismos de financiamento permanentes para sustentar suas ações.

Em 2015, um último esforço para a criação de um instrumento que garantisse prover recursos para este objetivo foi incluído no projeto de lei do Estatuto da Metrópole, com a previsão da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI)<sup>20</sup>, que teria a função de sustentar esta política, e desde então nenhum mecanismo foi criado para suprir tal ausência. A lei aprovada (Lei n. 13.089/2015) recebeu veto presidencial nos artigos 17 e 18<sup>21</sup> do projeto de lei, que tratava justamente da criação do fundo.

Ainda que se tratasse de um Fundo de natureza contábil e financeira, lastreado basicamente por recursos orçamentários do OGU e recursos captados por financiamentos e doações, além de receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do fundo junto a estados e municípios, e que não dispensaria o esforço permanente na disputa por recursos com as demais pastas e políticas setoriais, esperava-se que o instrumento pudesse reunir força política suficiente para pressionar a alocação de recursos para esta finalidade. Centrada num único instrumento concentrador de recursos, a estratégia poderia eventualmente contribuir para facilitar o processo de priorização de políticas e de áreas prioritárias, assim

<sup>20</sup> Trecho vetado da Lei n. 13.089/2015:

*“Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1o do art. 1o desta lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.*

*Art. 18. Constituem recursos do FNDUI:*

*I - recursos orçamentários da União a ele destinados;*

*II - recursos decorrentes do rateio de custos com estados e municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;*

*III - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;*

*IV - contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;*

*V - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do fundo; e*

*VI - outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.”*

<sup>21</sup> O veto se baseou numa defesa técnica, dado que as áreas de orçamento e da fazenda argumentaram que não existe distinção prática entre um fundo orçamentário e as dotações alocadas a programas no próprio orçamento, o que em certa medida é verdade. Entretanto, também foi uma decisão de caráter político, uma vez que não há impedimento legal para a criação do fundo e que o mesmo também previa a inclusão de fontes alternativas ao OGU: *“A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.”* Vetos da Lei n. 13.089/2015: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm).

como poderia permitir a pactuação de ações mais integradas intersetorialmente no território. A existência do FNDUI ao menos sinalizaria para uma perspectiva de enfrentamento mais colaborativo e permitiria envolver a União diretamente na corresponsabilização pela execução da política de desenvolvimento urbano e metropolitano, reunindo recursos direcionados a este fim.

O resultado é que, em relação à atuação da União, o veto à criação do fundo deixou estados e municípios sujeitos apenas ao fluxo normal de transferências voluntárias orçamentárias por parte dos ministérios para reforçar seus orçamentos, assim como reféns da capacidade de endividamento de cada ente estadual e municipal para acesso às linhas de financiamento disponibilizadas pelo governo federal, o que concorre para promover maior competição entre os atores na busca por recursos do que a cooperação interfederativa.

O período mais recente é marcado tanto pela forte retração de investimentos urbanos, com a desmobilização dos principais programas da fase anterior, como o PMCMV e o PAC, que ainda possuem diversas obras paralisadas, como ainda aponta para cenários de enormes dificuldades futuras devido a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos. Esta emenda instituiu o Novo Regime Fiscal, que congela os gastos nos próximos vinte anos, praticamente inviabilizando o aumento dos investimentos<sup>22</sup>. Associado a este movimento, está presente um enorme esforço de desmobilização de ativos e desinvestimentos com vistas à privatização de diversos serviços públicos, tal como o evidenciado pela aprovação da Lei n. 14.026 de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico no país.

Foram também propostas várias leis que se encontram em tramitação no Congresso, que, se aprovadas, podem afetar diretamente todo o marco legal das políticas de desenvolvimento urbano e regional construídas nos últimos vinte anos, quiçá desde a aprovação da Constituição, por meio da Proposta de Emenda Constitucional n. 80, de 2019, que altera os artigos 182 e 183 da CF/88, reduzindo as exigências sobre a função social da propriedade urbana e rural, base de toda a legislação urbanística e de programas governamentais. O Projeto de Lei n. 2963/2019, que regulamenta o art. 190 da CF/88, que permite a compra de terras de até um quarto do território dos municípios por estrangeiros, visa autorizar a exploração de rendas urbanas e rurais e de recursos ambientais, decisões econômicas que colocam em risco a própria soberania nacional.

As decisões do governo em liberar o saque das contas inativas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) a partir de março de 2017, vem contribuindo para descapitalização do fundo. Esse fato, aliado às consequências do baixo crescimento e das reformas trabalhistas iniciadas com a aprovação da lei n. 13.467, de 2017, como o alto desemprego, especialmente o formal, e o aumento do trabalho autônomo, intermitente, temporário e terceirizado, não contribuem para repor recursos ao fundo e ainda geram maiores pressões para novos saques, processo ainda mais agravado pelas consequências mais recentes da pandemia.

A agenda urbana do direito à cidade, a sustentabilidade ambiental e o espaço ocupado pelas políticas de desenvolvimento urbano na agenda do crescimento econômico parecem ter chegado a uma fase final de seu ciclo, trazendo muitas incertezas e riscos para o destino das políticas urbanas, num cenário pouco propenso à realização de investimentos públicos e entrega de serviços à iniciativa privada, o que poderá comprometer os compromissos de universalização de direitos.

Assim, na ausência de fontes especificamente destinadas para este fim, a ampliação dos recursos para financiamento do desenvolvimento urbano sempre irá depender da disputa política com outras agendas de governo, num cenário bem mais restritivo, e, ainda, da sociedade estar convencida de que valerá a pena ser mais tributada para suportar melhores condições de vida nas nossas cidades. As decisões sobre quanto arrecadar, de quem, de que forma, assim como e onde gastá-las, depende das relações de poder e de interesses existentes entre os vários setores e grupos sociais.

De certa forma, esta conjuntura impele a empurrar para a esfera municipal a responsabilidade pelo seu próprio autofinanciamento no tocante ao seu desenvolvimento urbano, e/ou contar com a iniciativa privada.

---

<sup>22</sup> Originadas da PEC 241, na Câmara dos Deputados, e PEC 55, no Senado Federal. As despesas e investimentos públicos ficaram limitadas aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

De um lado, como veremos adiante, entregar tal responsabilidade aos entes municipais, completamente desiguais sob qualquer ótica que se utilize nesta avaliação, população, dimensão territorial, desenvolvimento humano, porte, sofisticação e dinâmica econômica, grau de urbanização, acúmulo histórico de déficits urbanos, nível de infraestrutura, capacidade de arrecadação e investimento, capacidade técnica, e mais uma infindável lista de indicadores possíveis, assentada numa estrutura tributária restrita e um sistema de transferências intergovernamentais largamente insuficiente para promover equidade e estabilidade no acesso aos recursos públicos, pode produzir um efeito perverso de aprofundamento das desigualdades nesta escala.

Há que se pensar na questão de forma mais ampla, pois as bases arrecadatórias municipais apresentam uma série de limites, o que remonta à necessidade de se pensar em reformas tributárias e rediscutir o pacto federativo. As principais soluções para o financiamento do desenvolvimento urbano não podem ser encontradas unicamente nas esferas locais, até porque os municípios são responsáveis por menos de 6% da arrecadação nacional, de forma que dizer aos municípios para tentarem se virar como puderem, mesmo com algum apoio institucional federal, não parece apontar para uma solução adequada, dado que as capacidades de resposta são muito diferenciadas.

Uma eventual redução na massa salarial, por si só, já compromete o espaço para aumento da arrecadação em todos os níveis, inclusive no plano local, uma vez que, com salários menores, as escolhas na cesta de gastos se tornam mais drásticas e se reduz a “disposição” em pagar impostos.

Pensando nos principais tributos municipais, se é verdade que a base tributável do IPTU é, em tese, menos sensível aos ciclos econômicos, havendo espaço para ampliação da tributação do patrimônio imobiliário, o mesmo não se pode afirmar em relação ao resultado efetivo em termos de aumento de arrecadação. É importante reforçar que patrimônio é estoque, não é fluxo de renda, e que para se poder pagar o imposto incidente sobre ele, é necessário ter renda. A queda na renda resulta no aumento da inadimplência, pois é um tributo cujo pagamento pode ser postergado, diferente de outros impostos, como IRRF, IOF e outros. Sob a ótica do consumidor, ele também não tem como escapar do “pagamento” do ICMS, por exemplo, dado que ele está embutido no preço do produto; quem poderá eventualmente sonegá-lo é a empresa que está no último elo da cadeia de comercialização. O outro principal imposto municipal, o ISS, depende fortemente da circulação da renda, pois incide sobre os serviços prestados localmente.

O tratamento dado à política macroeconômica, lastreado numa fortíssima restrição fiscal, sem que isto tenha contribuído, ao menos até o momento, para gerar um processo de crescimento econômico e aumento da massa salarial que permitissem recompor as contas públicas e fundos existentes, limita as possibilidades de atuação e compromete as poupanças formadas no período anterior. O esforço de *crowding-out* às avessas, encolhendo a ação do estado, retirando investimentos públicos e entregando os serviços urbanos à iniciativa privada encontra fortes limites não só na atratividade do país aos capitais externos e até mesmo internos, como produz os efeitos já conhecidos em todo o mundo e já vivenciados em vários momentos históricos no Brasil.

O capital privado irá naturalmente buscar os setores e locais mais rentáveis para sua atuação, de forma que municípios inteiros podem se colocar fora do espectro de atratividade, ampliando as desigualdades. Mais do que isto, podem agravar as desigualdades intraurbanas, dado que várias áreas das cidades simplesmente não apresentam nenhuma condição de produzir retornos financeiros. Algumas ações de infraestrutura urbana, como a urbanização de favelas ou intervenções em drenagem têm baixíssimo ou nulo potencial de rentabilidade para o setor privado, deixando estas intervenções tão necessárias ao tecido intraurbano fora do escopo de interesses e sem perspectivas de solução.

De um lado, a crise fiscal agrava as condições negociais dos processos de privatização, pois tende a promover um modelo de concessões bastante precarizado, visto que a necessidade de composição de caixa de curto prazo deixa estados e municípios mais propensos a aceitar qualquer proposta de aporte inicial de recursos que permita minimamente equilibrar suas contas, ainda que apenas momentaneamente. Trata-se de equilibrar as contas e servir como salvaguarda política e eleitoral dos gestores, e, ainda, cumprir as regras de responsabilidade fiscal e se verem livres dos órgãos de controle. Essas ações imediatistas abafam a possibilidade de se construir um olhar mais apurado para a modelagem que estão adquirindo, que poderá produzir efeitos nocivos a médio e longo prazos.

A somar-se a esta conta as condições desiguais de muitas estruturas administrativas das prefeituras para tratar de tema tão complexo, como veremos mais adiante, tudo concorre para um aprofundamento das distâncias já presentes na federação brasileira. Estas questões serão apresentadas na nota 3, que tratará do debate referente às parcerias públicas e privadas e outros formatos de interação público-privadas, que aponta para as diversas possibilidades na construção de bons modelos de concessões. Não se trata aqui de se opor à necessária entrada de recursos privados no desenvolvimento urbano, sobretudo num cenário de limitação de recursos públicos, mas discutir as condições em que se dá este processo, os riscos envolvidos e a necessidade do apoio técnico adequado para permitir uma equação mais favorável à sociedade e uma contribuição mais efetiva para inclusão das parcelas da população atualmente alijadas do acesso aos serviços.

Assim, conforme a experiência verificada recentemente com o Programa de Aceleração do Crescimento, é importante buscar recolocar o desenvolvimento urbano como parte essencial de uma agenda nacional de desenvolvimento, mesmo porque o próprio programa já removeu uma série de entraves setoriais ao crescimento, permitindo conferir inclusive maior destaque ao meio urbano, dada sua capacidade mais rápida de resposta e intensividade de mão de obra, propiciando agilidade na geração de empregos, rendas e tributos, e permitindo o acesso da população à bens e serviços fundamentais.

### **1.3. O Desenvolvimento Urbano como Estratégia para o Crescimento**

Uma possível saída para a questão é trabalhar a partir de outra dimensão, que busca ligar o crescimento econômico, o desenvolvimento regional e o desenvolvimento urbano, uma vez que as cidades, especialmente as metrópoles, possuem capacidade de comando e articulação sobre as economias regionais, concentram os maiores fluxos de rendas e de capitais, sediam grande parte da produção industrial e de serviços, sendo inclusive sobre elas que se assentam as próprias redes de serviços de suporte à economia rural. Além disto, quase 90% da população vive em cidades, e não é mais possível (ou não deveria ser) falar em desenvolvimento do país sem contemplar o desenvolvimento das cidades e da malha urbana, que constituem suporte essencial do processo de desenvolvimento e abrigam grande parcela da população e dos atores com poder decisório e de mobilização de capitais.

Desde sempre, o financiamento para o desenvolvimento urbano vem sendo tratado como uma espécie de compensação à crise urbana gerada pelo processo de desenvolvimento econômico, vindo a reboque deste, sempre com grande atraso e de forma desproporcional. Tal corolário contribui para reforçar a visão de que é preciso primeiro gerar crescimento para depois distribuir seus frutos. Parte-se de estratégias de crescimento setoriais, dos quais se espera efeitos de ramificação pela cadeia produtiva específica e daí para seus encadeamentos junto aos demais setores. Crescem a produção e a renda, amplia-se a arrecadação, aumentam as externalidades negativas nas cidades, ampliam-se as demandas por investimentos e mobilizam-se os fundos públicos disponíveis ou criados para este fim.

Enfrentar esta visão demanda um novo olhar sobre as cidades no sentido de se pensar como o próprio exercício de desenvolvimento urbano contribui para o crescimento da economia, para a melhoria nas condições de vida e para o desenvolvimento local, regional e nacional. Assim, há que pensar e tratar os diversos capitais físicos, humanos e financeiros presentes nas cidades como importantes fontes de geração de renda e crescimento regional e nacional. São duas questões que precisam ser tratadas em conjunto, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano, o que demanda superar as visões tradicionais sobre crescimento econômico.

Por que uma estratégia de desenvolvimento urbano não poderia ser o motor de recuperação econômica? Há várias razões que corroboram nesta direção. Por exemplo, o investimento urbano, muito associado à construção civil, que é intensivo em trabalho humano e diversos insumos e equipamentos, tem uma grande capacidade de geração de emprego por real investido. Não só é intensivo em trabalho, como há uma rápida resposta do emprego em função do investimento realizado, gerando renda e arrecadação.

De outro lado, os investimentos urbanos não só melhoram a qualidade de vida da sociedade, o que já é um bem fundamental, mas também podem reduzir a necessidade de despesas futuras em outros setores, como o já conhecido exemplo do saneamento, que poderia poupar cerca de quatro reais da saúde para cada real investido em abastecimento de água e saneamento básico. Moradias mais adequadas e a urbanização de áreas podem igualmente reduzir despesas de saúde e ampliar significativamente a qualidade de vida das pessoas. O ressurgimento de doenças contagiosas em comunidades precárias, como sarampo ou tuberculose, assim como os efeitos concentrados da pandemia do Coronavírus nestes locais, demonstram a importância e a urgência em se atacar o problema.

Neste sentido, a Nova Agenda Urbana do Habitat III torna-se uma referência fundamental para se pensar em propostas de desenvolvimento urbano e no seu financiamento, particularmente a partir da pactuação da Nova Agenda Urbana (NAU), declaração resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, realizada em Quito, em 2016.

Pelos próximos 20 anos, este documento norteará os esforços globais e dos programas das Nações Unidas e sociedade civil em torno das transformações urbanas, no sentido de repensar a maneira como as cidades e aglomerados humanos são planejados, desenhados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados. A Nova Agenda Urbana representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável em que todas as pessoas tenham direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer e no qual a comunidade internacional reconsidere os sistemas urbanos e a forma física dos nossos espaços urbanos para conseguir isso.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris e outros acordos de desenvolvimento global confluem para o entendimento de que as cidades podem ser a fonte de soluções dos desafios enfrentados pelo mundo, ao invés de sua causa. Se bem planejada e administrada, a urbanização pode ser uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento sustentável tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento.

A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, por meio de seus pilares de implantação: 1 – Direito à cidade e cidade para todos/as; 2 - Estruturas Urbanas Socioculturais; 3 - Políticas Urbanas Nacionais; 4 - Governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos; 5 – Finanças e sistema fiscal municipais; 6 - Estratégias territoriais urbanas: Mercado imobiliário e segregação; 7 – Estratégias de desenvolvimento econômico urbano; 8 - Ecologia urbana e resiliência; 9 - Serviços urbanos e tecnologia; 10 - Políticas habitacionais. Trata-se de buscar pactuar um esforço comum a todos os níveis de governo, do local ao nacional, para as organizações da sociedade civil e para o setor privado.

A Nova Agenda Urbana incorpora um novo reconhecimento da relação entre a boa urbanização e o desenvolvimento, a geração de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, que devem ser incluídas em todas as políticas e estratégias de renovação urbana, em especial no tocante ao Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis. Adotar esta visão significa recolocar o debate sobre o financiamento do desenvolvimento urbano para além da questão do aumento de arrecadação, caminhando para uma abordagem que lide de forma mais adequada com a dimensão da sustentabilidade financeira das cidades.

Em geral, os debates sobre financiamento giram em torno da necessidade de aumento da arrecadação para fazer frente a novos investimentos, mas pouco se discute sobre a sustentabilidade destes investimentos e da qualidade do gasto ao longo do tempo, bem como seus efeitos sobre a renda e a infraestrutura urbana e social. Certamente há uma margem de recursos que se tornaria disponível para novos investimentos se as cidades fossem mais eficientes e melhor geridas, pois ao se economizar recursos, sobrariam mais verbas públicas que poderiam viabilizar mais investimentos ou serviços com o mesmo volume de arrecadação. A nova agenda também aponta nesta direção.

Isto demandaria identificar boas práticas, adotar novos parâmetros para investimento, analisar taxas de retorno social e econômico, etc., apoiando a melhoria da gestão e o uso de novas metodologias, equipamentos e tecnologias. Obviamente, se nem o governo federal com sua estrutura técnica consegue fazê-lo, o que diria os municípios que nem possuem servidores públicos e profissionais em todas as áreas. Mas,

seria possível identificar boas práticas, novas tecnologias em alguns campos da administração municipal e disseminá-las. Mais importante do que isto, poder-se-ia identificar os investimentos que trazem retornos em economias de custeio de manutenção de médio e longo prazos e propor incentivos para sua adoção, coisa que o governo federal poderia fazer.

Exemplos corriqueiros explicitam isto: casas e equipamentos urbanos mais eficientes energeticamente demandam menor investimento na produção e na transmissão de energia. Fontes locais alternativas de produção, cogeração e conservação da energia para alimentar as cidades reduzem custos de transmissão e conservação de redes. Custos menores de energia aumentam a renda disponível do comércio, da indústria, das prefeituras, dos transportes e da população, liberando recursos para consumo de outros bens, para além da sustentabilidade ambiental.

Cidades mais bem planejadas podem reduzir impactos ambientais, de saúde, melhorar a circulação e reduzir a poluição, economizando recursos de outros setores. Evitariam ou minimizariam tragédias socioambientais como alagamentos e deslizamentos com alto custo humano e material, para além da necessidade de reconstrução. Idem em relação às despesas com saúde, área cada vez mais sofisticada e custosa. Esse é um duplo desafio técnico-tecnológico, e, claro, político, pois há que produzir resultados no curto prazo e ao mesmo tempo convencer e atrair políticos, gestores, atores e a população para fazer o que é quase impossível hoje: pensar no amanhã. Trata-se, assim, de um lado, reduzir os custos do desenvolvimento urbano e o custo de vida, de outro, entender que certos investimentos em desenvolvimento urbano reduzem custos em outras políticas e vice-versa, o que demanda um outro tipo de diálogo, conhecimento e formulação de políticas compensatórias intersetoriais.

Reduzir o custo de morar nas cidades e reduzir os custos de manutenção podem ser dois eixos importantes a serem trabalhados neste cenário de crise, sem demandar receitas significativas.

Ao propor desta forma o debate sobre o enfrentamento do tema do financiamento, pretendemos jogar na mesma conta do processo decisório tanto os desejos sobre o vir a ser das cidades quanto a necessidade da reunião dos meios para se alcançar o almejado. Mais do que responder à pergunta “aonde se encontram mais recursos”, é preciso refletir para que se quer dinheiro, como ele é gasto, sua sustentabilidade, e se seu uso tem efetivamente servido para promover um efetivo processo de desenvolvimento social e humano nas nossas cidades.

Isto implica numa reflexão sobre nosso sistema federativo, sobre o que significa município neste país, e o que poderemos chamar de desenvolvimento urbano. Assim, não há como descartar a dimensão sociopolítica e do poder econômico do debate sobre finanças públicas, até porque é justamente a hegemonia de certos segmentos da sociedade que irá desenhar o constructo legal que estrutura não só o conjunto de direitos estabelecidos na Constituição e nas leis, assim como todo o aparato fiscal e tributário que lhe deveriam servir de suporte para sua viabilização.

## 2. Outras federalismo, o sistema fiscal-tributário brasileiro e os municípios

### 2.1. Federalismo fiscal

O art. 18 da Constituição estabelece que *“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”*, inclusive os Territórios Federais, que integram a União. Além de a Constituição organizar a União, prevê a auto-organização dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conferindo-lhes ainda competências e recursos. Cabe ressaltar que apesar de ganharem o poder de auto-organização, os municípios estão subordinados tanto aos princípios da Constituição Federal como aos da Constituição do Estado de que faz parte, à exceção do Distrito Federal, que possui status especial, acumulando as funções dos estados e municípios.

A divisão das rendas públicas é um tema central no arranjo federativo, uma vez que essa partilha pode reduzir a autonomia dos entes da federação. Neste caso estaremos tratando especificamente da repartição das competências tributárias e do sistema de redistribuição das receitas arrecadadas. O sistema tributário compreende impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios, e, para se evitar conflitos na federação, a Constituição atribui a criação, o lançamento e a cobrança dos tributos de forma exclusiva, ou à União, ou aos Estados, ou aos Municípios e ao Distrito Federal. A arrecadação de qualquer tributo é regulada por normas gerais de direito financeiro que cabe à União promulgar, obedecendo os limites da Constituição e reguladas por legislação federal complementar.

Os sistemas tributários possuem diversas bases de incidência de tributos, como renda, bens e serviços, patrimônio, movimentação financeira, entre outros. Cada base de incidência atende a especificidades que devem ser consideradas quando se distribuem as competências tributárias entre os níveis de governo, buscando-se direcionar tal atribuição de arrecadação àquele ente com maior possibilidade de fazê-lo de forma mais eficiente, dada a natureza de cada tributo.

Entretanto, o produto da arrecadação direta de cada ente pode ser ou não adequada para suportar seu nível de atribuições. Assim, as transferências de recursos entre os entes que compõem uma federação ocorrem justamente devido à esta discrepância entre as responsabilidades legais e o resultado da arrecadação própria produzida naquele nível hierárquico. Mesmo na hipótese de que cada ente arrecadasse recursos suficientes para fazer frente às suas atribuições, o que não corresponde ao caso do Brasil, poder-se-ia imaginar que não seria necessário haver um sistema de transferências, mas há. Ocorre que existem desigualdades acentuadas entre entes da mesma esfera, isto é, entre os diferentes estados e entre os municípios.

Seria até possível imaginar que o conjunto dos municípios de um país se aproprie de uma parcela dos tributos nacionais condizente com seus encargos, mas um determinado município poderá, devido à maior adequação de sua estrutura social e econômica aos fatos geradores dos tributos de competência local, dispor de um excesso de recursos, enquanto um município com perfil menos aderente poderá enfrentar insuficiência de fundos. Para enfrentar estas situações, torna-se necessário construir um modelo adequado de redistribuição das receitas públicas verticalmente e horizontalmente para permitir que todos os cidadãos possam ser beneficiados por políticas públicas.

O que se observa em muitos casos é que as municipalidades não possuem condições financeiras, institucionais e administrativas para fazer frente à miríade de atribuições designadas pelo texto constitucional. Consequência disso é que, muitas vezes, os entes municipais não conseguem atuar adequadamente em parte de suas funções, acarretando graves problemas na execução das políticas a seu cargo.

Um sistema que vise maior equalização do acesso aos recursos públicos em geral se apoia na tese de que o ente superior na hierarquia federativa assumira tal função, uma vez que as diferenças entre os municípios são muito expressivas. Ocorre que parte das transferências obrigatórias são repassadas segundo critérios de contribuição econômica, isto é, recebe mais aquele que produz mais.

É justamente este complexo debate que norteia as decisões de alocação de recursos em cada sociedade, o que priorizar, em que medida, qual seria o padrão mais adequado de acesso às receitas, em que proporção, enfim, o quanto seria justo e o quanto seria necessário redistribuir sem produzir situações do tipo free-rider, isto é, estimular a negligência na arrecadação dos tributos sob a responsabilidade de cada ente, a serem compensados pelos esforços adicionais de outrem. Trata-se de premiar esforços sem, no entanto, estrangular aqueles que não possuem base arrecadadora e que pouco podem fazer em termos de produzir autonomamente sua independência financeira.

Esta discussão é extensa, mas entende-se que ao menos dever-se-ia buscar um patamar mínimo de equalização do acesso às receitas públicas por parte de cada cidadão, no intuito de viabilizar ao menos o acesso de cada indivíduo a uma cesta mínima pactuada de bens e serviços necessários à uma vida em patamares adequados, redistribuindo recursos daqueles muito ricos para os menos afortunados.

Como a própria história das sociedades revela, não há nada mais impopular do que cobrar tributos, e inúmeras rebeliões, revoltas ou até mesmo processos de independência foram motivados por esta razão. O campo da tributação é, por definição, um campo de enorme complexidade e conflito, e a tributação sempre será alvo de contestações por parte da sociedade. Uma dimensão fundamental desta questão é que todo o debate sobre arrecadação deve remeter imediatamente à política e ao patamar de gastos, na medida em que tributos servem para sustentar o gasto dos governos na provisão de bens e serviços.

Assim, o debate sobre a dimensão do nível de atuação do estado na sociedade está irremediavelmente associado ao esforço arrecadatório. Quanto mais direitos, bens e serviços prestados à sociedade, maior deve ser o peso da arrecadação numa economia. Esta tensão é e sempre será permanente, assim, antes de se considerar a tecnicidade da matéria, há que considerar que qualquer sistema fiscal e tributário decorre de decisões políticas em uma sociedade, que poderá abraçar em diversos graus o que poderíamos chamar de “boa técnica”.

É natural que isto ocorra, pois o próprio conceito de imposto remete à natureza compulsória dessa transferência, que implica em abrir mão do individual em prol do coletivo, ou seja, na transferência de parte do esforço produtivo dos indivíduos de uma determinada sociedade para o Estado. Portanto, o comportamento esperado dos agentes econômicos é o de contestação e da tentativa dos diversos grupos da sociedade e setores econômicos em contribuir menos e ao mesmo tempo, auferir maiores vantagens em relação aos bens e serviços produzidos pelo estado, motivo pelo qual, a matéria é tema recorrente na agenda política e na mídia. Quanto menos pactuado for este sistema, isto é, quanto maior a percepção de que os esforços não são recompensados pelos serviços prestados, maior a disputa na sociedade, que demandarão alterações na sua composição.

## 2.2. História recente

Uma abordagem adequada do sistema fiscal-tributário brasileiro seria impossível sem nos reportarmos às mudanças estruturais promovidas pelo processo constituinte, visto que este apresenta várias rupturas, mas também algumas continuidades, em relação ao período que o antecedeu. Essas mudanças e permanências refletem ambiguidades e dificuldades em resolver certas questões federativas, especialmente porque a constituição foi elaborada no contexto de saída de um regime autoritário e centralizador em direção a um sistema mais democrático, que sempre está a exigir um certo grau de negociação em torno de um pacto entre passado e desejos de futuro, no intuito de impedir eventuais retrocessos no processo político. Naturalmente, emergiram as dualidades entre democracia versus autoritarismo e descentralização versus centralização, questões que marcaram profundamente o processo constituinte.

A Constituição de 1988 reflete o embate entre as forças políticas, sociais, econômicas e regionais representadas no congresso, que no campo específico da reconfiguração do tecido federalista tendeu a pender

a favor do lobby municipalista. A nova Constituição em grande medida traduz o esforço em ampliar e consolidar o incipiente processo de descentralização gestado a partir do início da década de 80, tanto por proporcionar maior liberdade de atuação para os municípios, como por lhes garantir novos meios de arrecadação e maior participação na receita dos impostos federais e estaduais, conferindo um status mais condizente com um efetivo ente da federação.

Diante da grande dimensão territorial e de características geográficas e econômicas tão díspares, o modelo federativo brasileiro, em diferentes momentos e em diversos graus, optou por centralizar poderes e recursos na União como forma de levar o desenvolvimento para todo o território nacional, de modo que se pudesse destinar receitas para compensar essas desigualdades territoriais. O modelo adotado segue a visão hegemônica das teorias sobre federalismo, pautadas pela separação das funções econômicas entre os entes federativos, no qual o nível central assumiria as funções estabilizadora e distributiva, enquanto os governos locais estariam mais afetos à função alocativa, conforme descrito em Oates (1972)<sup>23</sup>.

De forma diferente de outros países, o processo de elaboração da nova constituição iniciado em 1986 foi, também no campo fiscal, fortemente influenciado pela associação entre o excesso de centralização promovido pelo regime autoritário e a necessidade de descentralização frente a uma nova fase de redemocratização do país, no rumo de um forte modelo municipalista. Como assinala Resende (1997),

*“(...) ao invés de seguir o mais árduo caminho de uma profunda reforma estrutural, calcada em uma proposta consistente de construção de um novo equilíbrio federativo, optaram pela via mais fácil de ampliar a transferência da receita federal para estados e municípios de modo a dispor de maior autonomia para gastar sem o ônus da contrapartida de cobrar os tributos para financiar o gasto.”<sup>24</sup>*

Dada a conjuntura vigente de uma década inteira marcada pelos desequilíbrios fiscais do setor público brasileiro nas suas três instâncias político-administrativas e de esforços para conter o acelerado processo inflacionário, na Constituição buscou-se promover mudanças efetivas para a recuperação da capacidade de financiamento governamental, dando-se início a um processo de reforma tributária ainda a ser concluída pela legislação complementar. A reforma, entretanto, não se limitou apenas a este aspecto, procurando dar conta de uma gama bem mais ampla de questões, tendo sido influenciada fortemente pelos debates travados em torno da questão do federalismo, da descentralização político-administrativa, da privatização e da redefinição do papel do Estado na economia e no campo das políticas sociais.

A Constituição também promoveu avanços importantes no tocante à gestão dos recursos públicos, tendo sido ali incluídos diversos mecanismos que visam aumentar o controle e a transparência na movimentação de recursos e ampliar o poder de fiscalização e de negociação do legislativo, no intuito de impactar o planejamento governamental, como a introdução da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Plano Plurianual (PPA) e a ampliação da abrangência e unificação dos orçamentos anuais, inclusão do demonstrativo dos efeitos das isenções, anistias e subsídios concedidos, entre outros avanços, que eliminaram grande parcela das chamadas “caixas-pretas” no tocante à movimentação de recursos públicos.

Os constituintes buscaram ampliar o alcance dos legislativos na esfera fiscal de diversas formas, buscando interferir diretamente no processo de planejamento governamental, antes restrito à esfera do executivo, dada a exigência de aprovação do PPA e da LDO pelos legislativos, garantindo sua participação tanto no planejamento de curto quanto no de longo prazo, passando também a atuar na definição das prioridades de gasto e na estratégia de arrecadação, como também, a partir de 1988 os parlamentares adquiriram o direito de emendar o orçamento, o que significa que podem propor alterações em programas e projetos apresentados pelo Poder Executivo e criar novas despesas. Até a Constituição de 1988, o legislativo praticamente

<sup>23</sup> OATES, W. E. Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

<sup>24</sup> Resende, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. In Revista de Economia Política, vol. 17, n° 4 (68), São Paulo, Centro de Economia Política, outubro-dezembro/1997.

homologava o orçamento tal qual ele vinha do Executivo, uma vez que somente uma comissão mista poderia emendá-lo<sup>25</sup>.

Do ponto de vista arrecadatório a situação se mostra um pouco diferente, dado que a teoria econômica e tributária e as experiências históricas apontam para um postulado mais consensual de racionalidade quanto à definição sobre a maior produtividade de se instituírem tributos nos diferentes entes da federação, federal, estadual e municipal, sendo os mais vinculados ao patrimônio e serviços de interesse local, naturalmente vocacionados à municipalidade.

Dentre os princípios que nortearam a reforma tributária na Constituição, podemos destacar três pontos<sup>26</sup>:

- a) descentralização tributária e financeira, que seja capaz de contemplar o fortalecimento da federação e a atenuação dos desequilíbrios regionais;
- b) aumento da justiça fiscal e proteção ao contribuinte;
- c) modernização do sistema tributário, através da simplificação e uniformização das normas e minimização dos efeitos distorcivos sobre o sistema econômico.

Para o nível municipal, o reforço do processo de descentralização iniciado no começo dos anos 80 representou uma mudança significativa no que diz respeito às suas formas de financiamento e ao seu padrão de atuação. As principais alterações de impacto sobre a gestão municipal se deram no âmbito da orçamentação e prestação de contas do setor público, nas mudanças de competência na arrecadação tributária, nos instrumentos e critérios de repartição da receita fiscal, na redistribuição de encargos entre os entes federados e na autonomia de gestão dos recursos.

Tais mudanças atuaram sobretudo no sentido de conferir maior autonomia aos municípios, tanto do lado das receitas quanto das despesas, dando às prefeituras uma maior liberdade no acesso e na aplicação dos recursos financeiros disponíveis. Do lado da receita devemos destacar o aumento da capacidade de tributação própria, o aumento da participação na arrecadação de impostos federais e estaduais e a redução das transferências negociadas entre as instâncias de governo, tendo-se portanto aumentando a parcela das transferências constitucionais. A maior liberdade de gasto seria garantida pela diminuição das transferências negociadas ou condicionadas e redução das transferências vinculadas a gastos específicos. Se atualmente se critica o sistema por produzir dependência municipal, é importante afirmar que antes da Constituição, a situação era ainda pior.

Para além de tributar com equidade e eficiência, o modelo de referência ideal para o adequado financiamento dos países que se organizam em federações (Prado, 2001, p. 1), deve cumprir ao menos três exigências básicas:

- a) promover uma estruturação eficiente do sistema de competências tributárias;
- a) definir uma atribuição equilibrada dos encargos entre níveis de governo; e
- c) formatar um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Nesta direção, além de manter vários instrumentos anteriormente estabelecidos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), as taxas municipais, a Contribuição de Melhoria e a retenção de todo o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) referente aos rendimentos pagos pela administração direta e indireta municipal, a Constituição promoveu algumas mudanças de impacto sobre as finanças municipais, das quais podemos destacar:

- i. a limitação das imunidades e das isenções tributárias nas áreas de incidência de seus tributos e a proibição da União em interferir nos tributos municipais;
- ii. a criação do IVVC, Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (extinto em 1º de janeiro de 1996);

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1967, arts. 65 e 66.

<sup>26</sup> AFONSO, J.R., REZENDE, F. & VARSANO, R. A reforma tributária e o financiamento do investimento público. In: Velloso, J.P. dos Reis (org.). Crise do estado e retomada do desenvolvimento. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

- iii. a transferência para a esfera municipal da parte referente às transações de imóveis inter-vivos (ITBI-IV<sup>27</sup>) da incidência do antigo Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis;
- iv. a elevação da quota-parte dos municípios de 20% para 25% do novo e ampliado ICMS (que absorveu o antigo ICM, de competência estadual, e parte dos fatos geradores dos extintos impostos federais únicos sobre Combustível e Lubrificantes, Energia Elétrica e Mineração, e sobre Comunicações e Transportes);
- v. a elevação do percentual das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (1988 - 20%, 1989 - 20,5%, 1990 - 21%, 1991 - 21,5%, 1992 - 22% e 1993 - 22,5%);
- vi. a possibilidade da cobrança de alíquotas progressivas do IPTU segundo o valor do imóvel e em função do tempo de inutilização de terrenos urbanos;
- vii. destinação aos municípios dos estados exportadores de 2,5% adicionais da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- viii. a transferência de 50% da arrecadação do ITR pelo governo federal;<sup>28</sup>

O resultado inicial deste processo foi que a carga tributária cresceu de 23,3% do PIB no período pré constitucional para 26% do PIB, no triênio centrado em 1992, sendo que a parcela arrecadada pela União passou de 16,6% para 17,5% do PIB, enquanto os estados passaram de 6% para 7,3% e os municípios passaram a arrecadar diretamente mais do dobro neste período, passando de 0,60% do PIB para 1,27%.

**Tabela 1 - Brasil - Evolução da Receita Tributária, 1986-1993**  
Em porcentagem do PIB

Carga Tributária	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	86-88	89-90	91-93
União	17,48	16,82	15,62	14,74	18,65	15,72	17,28	18,16	16,6	16,7	17,5
Estados	6,70	5,87	5,58	6,52	8,24	7,72	7,22	7,01	6,05	7,38	7,32
Municípios	0,62	0,58	0,60	0,59	0,94	1,34	1,19	1,2	0,60	0,77	1,27
Carga Tributária Total	24,81	23,27	21,80	21,85	27,83	24,78	26,98	26,37	23,3	24,8	26,0

Fonte: baseado em AFFONSO & SILVA (orgs.). Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação. São Paulo, FUNDAP/UNESP, 1995. Apêndice Estatístico, p.207.

No período de 1986 a 1993, verifica-se que a União perdeu participação no total da arrecadação, passando de 71,5% do total para 65,6%, em favor dos estados, que passaram de 25,9% para 29,3% e, especialmente, para os municípios cujo peso na arrecadação subiu de 2,6% para 5,1% do total. Quando consideramos o impacto do novo sistema de transferências, avaliando a evolução da receita disponível por nível de governo, verifica-se que as disponibilidades da União passaram de 59,7% do total para 54,4%, os estados viram um pequeno aumento, de 28,3% para 29,4%, em favor dos municípios, que passaram a acessar

<sup>27</sup> O ITBI Inter-Vivos, é previsto no artigo 156, inciso II da Constituição. O Código Tributário Nacional - CTN (Lei 5.172, de 25.10.1966) rege o IBTI em seus artigos 35 a 42. A Constituição estipulou que o ITCMD (imposto sobre a transmissão causa mortis ou doação) competiria aos Estados e ao DF (art. 155, I), enquanto os municípios ficariam com o ITBI Inter-Vivos (art. 156).

<sup>28</sup> Para uma avaliação mais ampla do debate sobre os impactos da Constituição Federal, ver: BARRERA, A. & ROARELLI, M. Relações fiscais intergovernamentais. In AFFONSO & SILVA (orgs.). Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação. São Paulo, FUNDAP/UNESP, 1995; VARSANO, R. O Impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. Revista de Administração Municipal no 193, v. 36, out-dez 1989. Rio de Janeiro, IBAM; SERRA, J. & AFONSO, J.R. As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. Texto para Discussão n. 3, outubro de 1991. Instituto de Economia/UNICAMP. Campinas; BREMAEKER, F. Uma reforma tributária igual para municípios desiguais. IBAM/CPU/IBANCO. Série Estudos Especiais no 9, 1995.

de 16,2% dos recursos totais arrecadados por todas as esferas, frente ao patamar pré-constitucional de 12% do total.

**Tabela 2** - Brasil - Evolução da Receita Própria e Disponível por Nível de Governo, 1986-1993  
Em percentuais do total

Anos	Arrecadação Própria			Receita Disponível		
	União	Estados	Munic.	União	Estados	Munic.
86-88	71,5%	25,9%	2,6%	59,7%	28,3%	12,0%
89-90	67,5%	29,4%	3,1%	56,1%	29,6%	14,3%
91-93	65,6%	29,3%	5,1%	54,4%	29,4%	16,2%

Fonte: elaborado a partir de SERRA & AFONSO (1991)<sup>29</sup> e IBGE. Contas Consolidadas para a Nação - Brasil, 1989-1993. IBGE/DPE/DECNA. Rio de Janeiro, 1994.

Os dados inegavelmente comprovam que a descentralização de recursos foi efetiva e beneficiou sobretudo os municípios. Mas longe de ter resolvido completamente a questão da reforma fiscal, deixou ainda sem solução o problema das relações intergovernamentais e das disparidades dentro da federação brasileira. A Constituição expressa uma dificuldade comum dos regimes federativos no tocante a definição mais clara das atribuições a serem assumidas por cada ente governamental, elemento que se reflete também no debate sobre a definição do sistema tributário que deveria suportar tal escalaridade de funções. Afinal, é de se supor que a estrutura tributária e de transferências deveria estar claramente subordinada à divisão de encargos dentro da federação. Isto é, em primeiro lugar, definem-se as responsabilidades e, em função destas definições, desenha-se o sistema fiscal mais adequado. Na ausência de capacidade de concertação quanto a esta questão, é natural que se produza um aparato fiscal misto, com elementos típicos de uma organização federativa de estado e outros característicos de sistemas centralizados.

Isto se deve sobretudo ao fato de que é muito mais fácil se chegar a um consenso político em torno das mudanças no sistema fiscal do que estabelecer uma divisão clara de atribuições. E isto não é difícil de entender, pois as diferenciações econômicas, territoriais, regionais, culturais, políticas, demográficas, grau de urbanização, grau de carências, de capacitação técnica, de renda, etc., são tão díspares entre estados e municípios, que realmente torna-se difícil estabelecer qualquer consenso quanto ao que deva ou não estar à cargo de um estado ou município. Como atribuir iguais deveres a um município como São Paulo e aos inúmeros pequenos municípios espalhados pelo interior do país? Longo (Longo, 1987)<sup>30</sup> acredita que esta questão *“pode ser vista mais apropriadamente como um problema de julgamento prático, que se resolve de acordo com critérios políticos, econômicos e administrativos”*, o que se pode traduzir como sendo o máximo nível de pactuação possível naquela circunstância histórica, o que ele chama de federalismo cooperativo.

Ao compararmos as competências atribuídas aos municípios na nova Constituição frente à anterior, claramente se verifica um aumento de suas responsabilidades, uma vez que a única menção aos serviços municipais na Carta de 1967 referia-se apenas ao ensino primário. Desta forma, a descentralização de encargos que deveria acompanhar a desconcentração de recursos não ocorreu de forma explícita. A quase totalidade dos dispositivos aprovados na Constituição depende de lei complementar para sua execução ou atribui competências comuns às esferas, constituindo portanto, mais um indicador de atribuições para os governos locais, do que propriamente a competência da sua execução.

A estratégia política utilizada por cada esfera de governo nos debates constitucionais foi a de *“tentar obter, a qualquer preço, o máximo de recursos financeiros para um mínimo de encargos”*, (Bremaeker, 1995<sup>31</sup>).

<sup>29</sup> SERRA, J. & AFONSO, J.R. As finanças públicas municipais e a nova federação. *Conjuntura Econômica*, v.45, n.10, out. 1991. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.

<sup>30</sup> LONGO, C.A. A distribuição de gastos e receitas públicas entre níveis de governo: um enfoque econômico. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, ano 47, n. 369, jan/mar 1987. pp. 16-29.

<sup>31</sup> BREMAEKER, F. A repartição de receitas e encargos com os municípios atingiu os resultados esperados? IBAM/CPU/IBAMCO, Série Estudos Especiais no 5. Rio de Janeiro, 1995.

Diante desta indefinição, emergiu um outro subproduto, que são as responsabilidades compartilhadas entre as esferas governamentais, sobretudo entre a União e os estados, particularmente nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação, entre outras.

Os níveis de competência municipal estão basicamente reunidos no artigo 30 da Constituição: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, arrecadar impostos, criar ou suprimir distritos, prestar serviços públicos de interesse local, principalmente transporte coletivo, atuar na educação pré-escolar e no ensino fundamental, prestar assistência à saúde, promover o ordenamento territorial, proteger o patrimônio histórico-cultural local e instituir guarda municipal. Dentre as competências concorrentes com a União e estados podemos destacar: a proteção ao meio ambiente, o fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar, combate à pobreza, integração social, habitação e saneamento básico.

Entretanto, mesmo antes da constituição, como nos recorda Bremaeker, os municípios já assumiam atribuições em diversas áreas, sem que as mesmas estivessem formalmente explicitadas na Constituição, como: limpeza pública, coleta e destino final do lixo, construção e conservação de vias urbanas e estradas vicinais, escoamento de águas pluviais, fiscalização sanitária, defesa do consumidor, iluminação pública, construção e manutenção de parques e jardins, prestar assistência social, realizar serviços funerários e manter cemitérios, etc., além de custear parte de diversos serviços prestados pela União e pelos estados em seu território. Apenas posteriormente, legislações complementares consolidaram este entendimento.

Lamentavelmente, como resultado das crises econômicas ocorridas no período e em decorrência do processo inflacionário e da forte agenda liberal internacional que se gesta neste período, o esforço de construção de um estado de bem-estar social no país ocorreu num período de esgotamento da capacidade de financiamento estatal para promoção de um processo de desenvolvimento urbano, regional e nacional sustentáveis, cujo enfrentamento irá se dar num ritmo muito aquém do necessário para enfrentar as mazelas historicamente acumuladas.

O debate econômico dos anos 80 que levou ao chamado Consenso de Washington<sup>32</sup>, foi pautado pelo estabelecimento de um conjunto de receitas econômicas ortodoxas com o objetivo de influenciar a resolução de problemas dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades financeiras, visão esta que passou a influenciar boa parte dos economistas da época, tendo, portanto, forte influência também na idealização do Plano Real<sup>33</sup>.

A receita adotada para derrubar a inflação, além de promover a desregulamentação de instituições financeiras, centrou-se na diminuição do papel do Estado na economia e em políticas de austeridade fiscal para promover o equilíbrio das contas públicas. Na busca deste equilíbrio, o governo federal criou e aumentou tributos nos anos seguintes à criação do real. O esforço fiscal foi centrado principalmente na ampliação das contribuições sociais, cujas receitas ficariam todas com a União, evitando que fossem repassadas aos estados e municípios, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (COFINS), o PIS, o Pasep e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que taxou as transações financeiras até 2007. Ainda em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso isentou os lucros e dividendos, e reduziu as alíquotas máximas do imposto de renda e das rendas do capital, visando incentivar investimentos e atrair capitais.

Durante o período, a trajetória de ampliação da carga tributária para produzir o equilíbrio fiscal dialogou com a tendência de elevação iniciada ainda com a Constituição de 1988, que permitiu aos governos (federal, estadual e municipal) obter cada vez mais recursos por meio do aumento de tributos para tentar fazer frente às novas demandas sociais.

O resultado mais recente deste processo é que a União manteve uma concentração maior de competências, sobretudo arrecadatórias, atualmente atingindo cerca de 67,5% do volume total, enquanto os estados alcançam 25,9% e os municípios 6,6%. Ao longo dos últimos dez anos pouco se alterou esta composição, sendo possível perceber um tímido processo de descentralização no perfil da arrecadação, no

<sup>32</sup> "What Washington Means by Policy Reform" in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: Institute for International Economics, 1990).

<sup>33</sup> Fiori, José L. O Consenso de Washington. Palestra proferida pelo professor José Luís Fiori (UFRJ) no Centro Cultural Banco do Brasil, em 04 de setembro de 1996. Patrocínio: Federação Brasileira de Associações de Engenheiros – FEBRAE. Rio de Janeiro, setembro de 1996.

qual a União passou a contribuir menos no cômputo total, em função do crescimento do peso dos estados (0,6 pp) e municípios (1,1 pp).

**Tabela 3 - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total – 2009-2018**

Em percentuais do total

Esfera	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
União	69,2%	69,0%	70,0%	69,1%	68,9%	68,5%	68,3%	68,4%	68,0%	67,5%	68,7%
Estados	25,3%	25,5%	24,5%	25,2%	25,3%	25,5%	25,5%	25,4%	25,7%	25,9%	25,4%
Municípios	5,5%	5,5%	5,5%	5,8%	5,8%	6,1%	6,2%	6,2%	6,3%	6,6%	5,9%

Fonte: Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal abril 2018.

Entretanto, o acesso de cada ente aos recursos públicos deve ser dimensionado apenas após as transferências intergovernamentais, que demonstrarão a real disponibilidade de recursos disponíveis de cada esfera. Como pode ser visualizado na tabela a seguir, praticamente cada ente manteve sua participação no bolo das receitas nos últimos nove anos, tendo a União perdido apenas 2 p.p. de seu peso (51%), para estados (28%) e municípios (21%).

Conforme afirmado anteriormente, é importante lembrar que o efetivo processo de descentralização ocorreu principalmente em sequência à aprovação da nova Constituição, uma vez que em 1988 a participação dos municípios nas receitas do setor público atingia apenas 10,8% do bolo fiscal, tendo praticamente dobrado sua participação desde então<sup>34</sup>.

Após as transferências, observa-se que a União repassa aos demais entes cerca de 25% da sua arrecadação; os estados, mesmo após realizarem as transferências aos municípios, apresentam um pequeno acréscimo de 2 p.p. no volume de recursos disponíveis, em virtude dos repasses realizados pela União. Os municípios são os maiores favorecidos pelo sistema de transferências, recebendo dos estados e da União, 14,4% do volume total arrecadado, ficando com aproximadamente 21% do total das receitas no país.

**Tabela 4 - Evolução da Participação dos Entes Federativos nas Receitas Disponíveis – 2009-2017<sup>35</sup>**

Em percentuais do total

Esfera	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
União	53%	54%	55%	53%	54%	52%	52%	50%	51%	53%
Estados	27%	27%	26%	27%	26%	27%	27%	28%	28%	27%
Municípios	20%	19%	19%	20%	20%	21%	21%	22%	21%	20%

Fonte: Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal abril 2018.

A constatação de que a União, mesmo após realizar as transferências, retém mais da metade da arrecadação pública e que pouco favoreceu as esferas subnacionais nos últimos anos, tem sido alvo crescente de questionamentos por parte dos estados e municípios, que não possuem alternativas para se autofinanciar. No sistema federativo brasileiro, em comparação com a União, os entes subnacionais possuem uma capacidade muito menor de autofinanciamento e promoção do desenvolvimento a partir de mecanismos e recursos alternativos à esfera tributária.

Enquanto a União pode se endividar de diversas formas, emitir títulos de dívida e se valer de vários instrumentos de política monetária, emitir moeda, utilizar a política cambial e reservas internacionais, podendo se valer até de imposto inflacionário, além de possuir bancos públicos de desenvolvimento e empresas estatais produtoras, operar diversos fundos públicos e deter enorme poder decisório sobre alguns

<sup>34</sup> Apesar da constituição ter sido aprovada em 1988, seus efeitos fiscais só podem produzir efeitos a partir do exercício seguinte, por esta razão utilizamos este ano como marco referencial pré-constitucional.

<sup>35</sup> Foram considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

fundos privados e semi-públicos, utilizar diversos tipos de incentivo para o setor financeiro e produtivo, entre outros, na esfera dos estados e, sobretudo, dos municípios, praticamente tudo gira em torno do acesso aos recursos fiscais.

É possível constatar que o sistema de transferências efetivamente redistribui receitas, particularmente aos municípios, que veem seus recursos disponíveis multiplicados por mais de três vezes o montante em relação ao que arrecadam. No entanto, no caso de um país federativo de perfil arrecadatório mais centralizado como o do Brasil, seria de se esperar que o sistema de transferências intergovernamentais fosse mais eficiente no sentido de possibilitar o acesso mais igualitário dos diferentes estados e municípios às receitas públicas, mas as desigualdades permanecem mesmo após contabilizarmos este sistema de compensações.

Uma das formas de se avaliar efetivamente a desigualdade fiscal existente na esfera local é se utilizar da receita (ou da despesa) per capita, que traduz a capacidade de gasto por habitante em cada município.

Segundo levantamento realizado por Bremaeker, 2019<sup>36</sup>, que utilizou dados do FINBRA<sup>37</sup> de 2018, a receita “per capita” dos municípios tende a ser menor quanto maior é seu porte demográfico, até o grupo com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, voltando a partir daí a crescer, mas de forma menos intensa, o que se explica pelos critérios de rateio das transferências e dos tributos arrecadados na esfera local.

No tocante às receitas tributárias per capita, esta tende a crescer à medida em que aumenta a população municipal, o que reflete a aderência dos tributos locais à dinâmica urbana. Os maiores municípios apresentam receita tributária per capita 10 vezes superior à dos municípios muito pequenos, R\$ 2.014 e R\$ 195 per capita, respectivamente, sendo a média, cerca de R\$ 643/hab.

Quanto às receitas de transferências, os valores “per capita” caminham na direção oposta, na qual os municípios com menores portes demográficos recebem cinco vezes mais recursos do que os maiores, R\$ 8.639 e R\$ 1.624 per capita, respectivamente, sendo a média, cerca de R\$ 2.228/hab. Do ponto de vista federativo, em linhas gerais é possível afirmar que as transferências tendem a compensar a menor capacidade arrecadatória dos pequenos municípios, normalmente de características rurais, nos quais o Fundo de Participação dos Municípios assume grande importância.

Entretanto, estes ainda são dados agregados, pois ao avaliarmos a situação de cada município individualmente, como veremos na seção seguinte, é possível verificar a imensa disparidade existente eles. Dos 100 municípios com maior receita per capita do país em 2017, entre Presidente Kennedy/ES (R\$ 30.334/hab.), o maior, e Entre Rios do Oeste/PR (R\$ 7.421/hab.), o menor, haviam oitenta e sete municípios com menos de 20 mil habitantes, sete tinham entre 20 e 100 mil habitantes e apenas seis tinham mais de 100 mil habitantes. O primeiro colocado no ranking, Presidente Kennedy/ES, tem uma receita per capita quase 30 vezes superior ao município de São Gonçalo/RJ, (R\$ 1.107/hab.), enquanto São Paulo/SP, por exemplo, possuía R\$ 4.276/habitante.

É justamente o perfil socioeconômico de cada município que irá ditar as diferentes capacidades de arrecadação local. Da mesma forma, são as regras definidas para as transferências intergovernamentais e o nível de adequação das características de cada local às diferentes regras para transferências que irá ditar o grau e o perfil de dependência de cada município.

Municípios mais industrializados poderão arrecadar mais ISS e receber transferências de ICMS em função do seu valor adicionado. Municípios-dormitório de classes médias poderão usufruir de maior arrecadação própria, os de menor porte receberão proporcionalmente maiores transferências per capita de FPM do que os demais e assim por diante. Para além deste padrão, se superpõe diversos outros fatores, como o recebimento de royalties de petróleo em função do posicionamento do município em relação às bacias produtoras marítimas, recebimento de compensação pela extração mineral, entre vários outros elementos.

---

<sup>36</sup> BREMAEKER, François E. J. de. As finanças municipais em 2018. Observatório de Informações Municipais. ([www.oim.tunicipai.org.br](http://www.oim.tunicipai.org.br)) Rio de Janeiro, 2019.

<sup>37</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Coleta de Dados Contábeis – FINBRA 2018. Brasília, 2019. Os dados disponibilizados pela STN referentes a 2018 representam 96% do total dos municípios do país.

Certamente de forma não intencional, as reformas descentralizadoras podem inclusive ter contribuído para encobrir um processo de descentralização perverso, marcado pelo recuo das políticas sociais nas esferas estadual e federal, que, sob o manto do discurso da descentralização financeira, entregaram a um conjunto de municípios incrivelmente desiguais, tais tarefas. Em certa medida, a descentralização e as crises contribuíram para desincumbir os entes superiores de certas obrigações, agora carreadas para a esfera local.

Ocorre que num país onde os municípios apresentam características tão distintas sob várias óticas e, notadamente marcadas pela grande desigualdade entre eles, existe a possibilidade de que tais reformas não só não tenham sido capazes de enfrentar as disparidades no acesso aos recursos públicos como até mesmo possam ter contribuído para a reprodução ou ampliação do quadro de desigualdades preexistentes.

Fato é que o resultado final da aplicação deste complexo sistema, que envolve transferências obrigatórias, transferências voluntárias e mecanismos de arrecadação própria não aponta para uma situação mais equânime de acesso dos diversos entes às receitas públicas, produzindo grande diversidade e, em muitos casos, contribuindo para ampliar as desigualdades, na medida em que alguns estados e municípios apresentam grandes limitações para atender as demandas da população e realizar investimentos. Assim, esse constructo desigual pode contribuir para o acúmulo histórico de baixa oferta de bens e serviços públicos, aumentando o gap já existente de iniquidades na federação.

A complexidade do sistema tributário e de relações federativas cria um certo grau de aleatoriedade no impacto final do conjunto deste constructo, pois há uma série de especificidades de perfil econômico de cada estado ou município que podem se encaixar em maior ou menor grau a cada um dos fatos geradores ou regras distributivas de cada tributo. Por exemplo, do ponto de vista analítico, o fato do município ser muito ou pouco dependente de transferências não nos diz grande coisa sobre sua real fragilidade fiscal.

Este perfil da desigualdade será tratado em maiores detalhes na seção seguinte, onde se buscará refletir sobre os padrões e escalas que se apresentam no contexto federativo brasileiro, que impõem severos limites à construção de políticas e estratégias de desenvolvimento urbano no país. Não há obviamente, uma solução única para este debate, devendo cada sociedade, em cada local e momento do tempo pactuar sua direção, mas entende-se que, ao menos dever-se-ia buscar um patamar mínimo de equalização do acesso às receitas públicas por parte de cada cidadão, no intuito de viabilizar o acesso de cada indivíduo a uma cesta mínima pactuada de bens e serviços necessários à uma vida em patamares adequados, redistribuindo recursos daqueles mais favorecidos pelo sistema para os menos aquinhoados.

Evidentemente, numa federação, há que haver um sistema de arrecadação e transferências que viabilizem um grau adequado de previsibilidade e constância no acesso à renda pública, assim como produzir um grau adequado de equidade. Neste sentido, não necessariamente precisaria haver uma ampliação da competência arrecadatória para o ente municipal, mas ao menos haver uma sistemática mais adequada e sustentada de transferências de recursos entre os níveis da federação, buscando maior equilíbrio.

Num país de dimensões continentais como o Brasil, montar esta equação de repartição não é tarefa simples, pois a diversidade de situações e condições existentes entre os estados e entre os municípios é muito grande. Entretanto, disponibilizar mais recursos para a esfera municipal não significa que estes serão bem geridos ou utilizados com maior eficiência, eficácia ou efetividade, podendo se dispersarem ou terem efeitos de reprodução ou até mesmo amplificação das desigualdades inter e intraurbanas, razão pela qual a necessidade de pactuação de princípios, regras e normas se torna evidente, assim como enfrentar as limitações na capacidade de planejamento e gestão das políticas locais e dos aparatos administrativos das prefeituras.

Em decorrência dos elementos aqui apresentados, verifica-se que nos últimos anos tem crescido fortemente os conflitos federativos, emergindo daí uma pressão crescente dos estados e municípios por uma reforma tributária e fiscal para reforçar ainda mais o processo de descentralização. Os municípios, em especial, tem buscado assegurar receitas mais estáveis e em maior montante para fazer frente às demandas da sociedade, tendo nos últimos alcançado alguns benefícios, como no caso da arrecadação integral do ITR quando a gestão do tributo é realizada pela prefeitura, participação nas receitas imobiliárias do patrimônio da União, e aumento nas transferências do FPM, ou ainda pela participação nas receitas dos leilões para exploração dos campos de petróleo do Pré-Sal.

Dentre os principais conflitos federativos existentes, destaca-se a questão do ICMS, dada a competição que se desencadeia entre os estados no intuito de atrair investimentos para seus territórios,

desencadeando o que se convencionou chamar de guerra fiscal. Ao contrário da maioria dos países federativos, que concentra a legislação e a arrecadação dos tributos de bases mais móveis, como sobre o consumo ou valor adicionado, o Brasil seguiu numa outra direção, já consolidada em constituições anteriores, o que leva a uma competição predatória entre os estados, que adotam alíquotas e benefícios fiscais diferenciados para atrair empreendimentos, tendo um efeito nefasto para o conjunto da arrecadação do sistema, por corroer as bases tributáveis e operar abaixo do seu potencial arrecadatário.

Conforme veremos na seção a seguir, o patamar da carga tributária existente hoje na sociedade se apresenta como um limite importante às pretensões para a criação de novos impostos ou aumento de alíquotas. Entretanto, verifica-se que há um espaço para revisão da composição desta carga em direção a um sistema mais progressivo, que pode trazer benefícios para a esfera local, sem alteração no tamanho da carga. Além disto, aponta-se que também há um grande espaço para ampliação das receitas em decorrência do aperfeiçoamento e simplificação das normas tributárias, da melhoria na gestão da arrecadação, da redução de incentivos fiscais e da tributação da nova economia, alicerçada em novos processos econômicos que escapam aos modelos tradicionais de tributação.

Chamar a atenção para estes aspectos é importante pois uma questão que necessita ser destacada na leitura deste relatório é que, do ponto de vista estrutural, paradoxalmente o tema da fiscalidade municipal encontra-se em grande medida fora da governabilidade da gestão municipal, visto que as decisões sobre o sistema tributário e de partição das receitas se encontra numa outra escala, dado que o tema é regulado precipuamente na esfera federal. É nesta instância decisória que é produzido um determinado quadro de competências arrecadatórias e de disponibilidades de receitas públicas num país federativo. Assim, o desempenho fiscal local não pode ser lido sem a compreensão de que este está imerso num outro universo, mais amplo, diversificado e complexo, que é o sistema fiscal-tributário ancorado ao modelo federativo brasileiro.

É nesta instância que se encontra o espaço mais amplo para o fortalecimento do financiamento municipal, ainda que todos os esforços de ampliação da arrecadação própria também sejam de grande relevância.

## **2.3. Sobre os limites e alternativas presentes para ampliação da arrecadação**

### **2.3.1. Os limites decorrentes da distribuição da carga tributária do país e a necessidade em alterar sua composição**

O conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação compõe o sistema tributário de um país. O principal objetivo dos sistemas tributários é o de gerar recursos para a administração pública, por meio da imposição de vários tributos à sociedade. Já o dispêndio de tais recursos é feito por fora do sistema tributário, por meio dos orçamentos aprovados pelos legislativos das três esferas de governo, que também reúnem informações sobre a origem destes recursos, as receitas.

A apuração da Carga Tributária busca aferir o fluxo de recursos financeiros direcionado da sociedade para o Estado por meio de tributos, independentemente de sua denominação ou natureza jurídica, isto é, consideram-se no cálculo os pagamentos compulsórios (definidos em lei) realizados por pessoas físicas e jurídicas, inclusive as de direito público, para o Estado, excluindo-se aqueles que configurem sanção, penalidade

ou outros acréscimos legais. A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) é a área responsável pelo cálculo da estimativa da carga tributária<sup>38</sup> no país, conforme estabelecido pelo Decreto n.º 9.679/2019<sup>39</sup>.

O debate sobre a evolução da carga tributária cumpre um papel fundamental na discussão sobre finanças públicas, sobretudo quando se trata de debater mecanismos de financiamento de políticas estruturais, como é o caso do desenvolvimento urbano, visto que esta dimensão pode expor os limites e possibilidades em relação a novos esforços de arrecadação. A comparação com outros países poderá evidenciar o posicionamento da carga brasileira em relação a dos demais países, ao passo que a comparação de grupamentos de tributos poderá demonstrar os diferenciais do perfil de arrecadação entre o país e o resto do mundo, e apontar o trade off existente entre os diferentes mecanismos de arrecadação.

Conforme exposto por Varsano et al. (1998, p. 21)<sup>40</sup>, “o nível da carga tributária não é, contudo, um conceito absoluto: uma mesma carga tributária, medida pela relação percentual entre a arrecadação e o PIB, pode ser baixa para uma sociedade e excessiva para outra, dependendo das respectivas capacidades contributivas e provisões públicas de bens.” Trata-se, em tese, do quanto à sociedade estaria disposta a pagar para ter acesso a uma determinada cesta de bens e direitos providos pelo estado, ainda que, do ponto de vista prático, quem contribui e o quanto se contribui para sustentar esta cesta seja definido na arena de disputas dos vários segmentos sociais por desonerar-se deste custo e, por outro lado, para obter as maiores vantagens possíveis no momento de sua aplicação, processo este marcado pelo nível das desigualdades presentes na sociedade.

Em geral, os tributos são bastante sensíveis às flutuações da atividade econômica, mas em diferentes graus, tendendo a apresentar um comportamento positivo sobretudo quando esta se encontra em expansão, o mesmo ocorrendo nos ciclos negativos, mas, neste caso, os tributos patrimoniais, como o IPTU, por exemplo, estão menos expostos às recessões e baixo crescimento, salvo em função do aumento da inadimplência, enquanto outros estão direta ou indiretamente vinculados também ao comportamento da inflação.

Uma primeira questão a ser tratada quanto ao financiamento do desenvolvimento é a percepção da margem fiscal disponível para sustentar uma ampliação dos investimentos no setor, a partir dos recursos públicos. O espaço para aumento de tributação em uma sociedade pode ser trabalhado empiricamente por meio da análise comparativa de sua carga tributária em relação a dos demais países. Deste debate emergem várias questões, dentre as quais ressaltam-se duas, essenciais para nosso debate: se a sociedade é muito ou pouco tributada, o que indica se há maior ou menor espaço para se arrecadar mais; e, ao se avaliar a composição desta carga, se ela leva a constituição de uma sistema mais ou menos regressivo, que mereça adequações para torná-lo mais justo e menos reprodutor de desigualdades.

Uma questão que pode não parecer óbvia à primeira vista e sobre a qual cabe destacar, é que os dados apresentados a seguir demonstram a carga real, isto é, aquela efetivamente arrecadada, e não o potencial de arrecadação do sistema tributário do Brasil e dos demais países. Assim, não apenas a criação de um novo imposto ampliaria a carga tributária, como a mera majoração da alíquota de tributos ou mesmo o aperfeiçoamento da cobrança e da fiscalização já produziriam impactos sobre o aumento da carga tributária. Isto poderia não ocorrer no caso de haver uma alteração no perfil da receita, onde a majoração de certos tributos fosse compensada pela redução em outros, mantendo relativamente estável a carga, por exemplo, tributando menos o consumo e mais a renda, tornando o sistema mais progressivo.

Segundo Lima e Resende (2019)<sup>41</sup>, no último século o Brasil realizou quatro reformas tributárias (1934, 1946, 1967 e 1988), promovendo a criação de tributos e o aumento da base tributária, que subiu de 7,0% em

---

<sup>38</sup> Os estudos anuais da Carga Tributária no Brasil são divulgados pela Receita Federal do Brasil e podem ser acessados no seguinte endereço: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-educacionais/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>. Recomenda-se que o leitor acesse as notas metodológicas de cálculo para garantir uma adequada interpretação dos dados desta publicação.

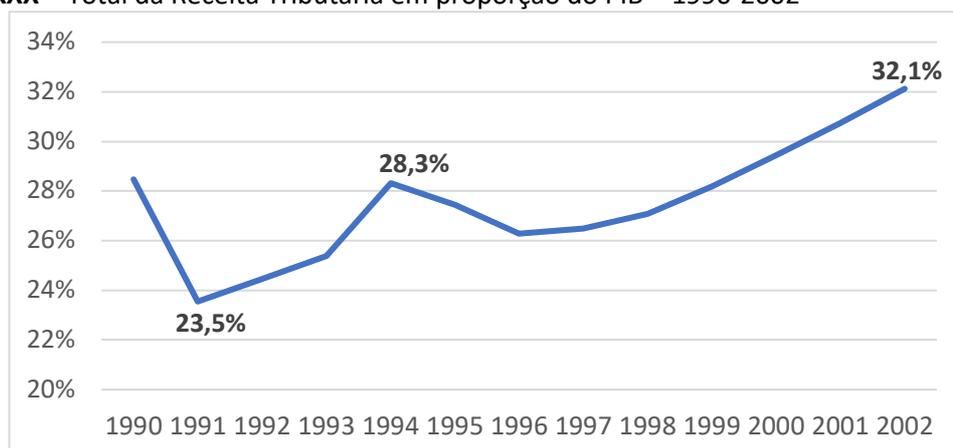
<sup>39</sup> Decreto n.º 9.679, de 2 de janeiro de 2019, Subseção II, art. 59.

<sup>40</sup> VARSANO, R.; PESSOA, E. P.; SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M. Uma análise da carga tributária do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/BNDES, 1988. Texto para Discussão n. 583.

<sup>41</sup> Lima, Emanuel Marcos & Rezende, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. Interações, vol.20, no.1, Campo Grande, Jan./Mar. 2019.

1920, para 19% em 1958, para então saltar para 33,5% do PIB em 2005, acompanhando a maior demanda por direitos na sociedade. Em nossa história pós-constitucional, um marco importante na evolução da carga tributária brasileira foi o processo de estabilização da moeda a partir da implementação do Plano Real, cuja política de geração de superávits primários para produzir o equilíbrio fiscal trouxe custos para o contribuinte. Para derrubar a inflação, o ajuste fiscal resultou em aumento de oito pontos percentuais na carga após o Plano, numa consistente trajetória ascendente, até atingir o patamar menos instável em torno de 32% a partir de 2002. De acordo com a Receita Federal, a carga tributária saltou rapidamente da faixa dos 24% no período que antecedeu ao plano, para 28% do PIB, no ano de sua implementação, em 1994<sup>42</sup>.

**Gráfico XXX** – Total da Receita Tributária em proporção do PIB – 1990-2002



Fonte: Observatório de política fiscal - IBRE/FGV.

Com o advento do Plano Real, junto à diminuição do papel do Estado na economia vieram as políticas de austeridade fiscal. Para produzir equilíbrio das contas públicas, o governo federal criou e aumentou tributos nos anos seguintes à criação do real. O esforço fiscal foi centrado principalmente na ampliação das contribuições sociais, cujas receitas ficam todas com a União, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (COFINS), o PIS, o Pasep e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que taxou as transações financeiras até 2007.

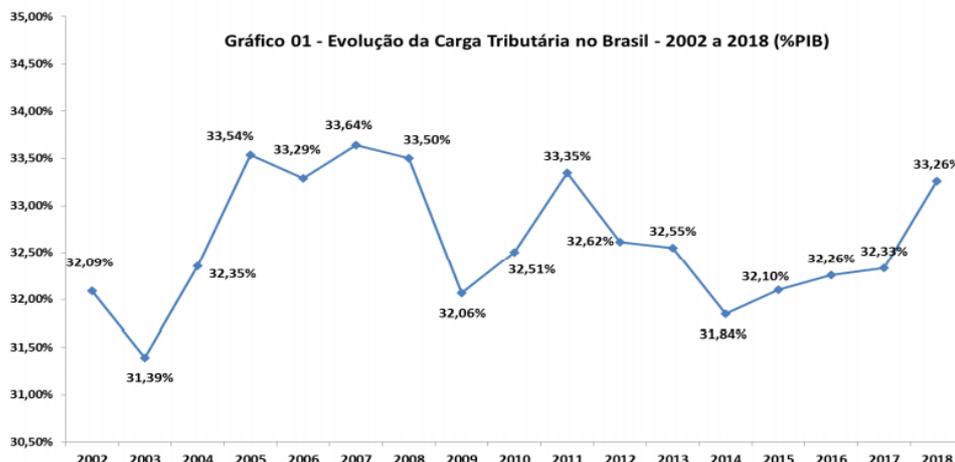
Nesta fase, invertendo a tendência iniciada na década de 1980 de reversão da progressividade, o sistema se tornou mais regressivo: em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso isentou os lucros e dividendos, e reduziu as alíquotas máximas do imposto de renda e das rendas do capital, a fim de estimular a economia. A trajetória de ampliação da carga tributária dialogou tanto com os esforços de ajuste fiscal quanto com a tendência de elevação iniciada com a Constituição de 1988, que permitiu aos governos (federal, estadual e municipal) obter cada vez mais recursos por meio do aumento de tributos para fazer frente às novas demandas sociais. O resultado é que a carga cresceu e se tornou mais desigual.

No período seguinte, marcado pelo novo patamar, entre 2002 e 2018 a evolução da carga tributária brasileira em proporção do PIB oscilou no intervalo entre 31,4% e 33,6%, sendo que nos últimos anos, após a inflexão de 2014, vem apresentando sucessivos aumentos, até chegar aos mesmos níveis históricos mais altos, no patamar de 33,26% em 2018, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir.

**Gráfico XXX** – Evolução da Receita Tributária no Brasil —2002-2018 (%PIB)

<sup>42</sup>

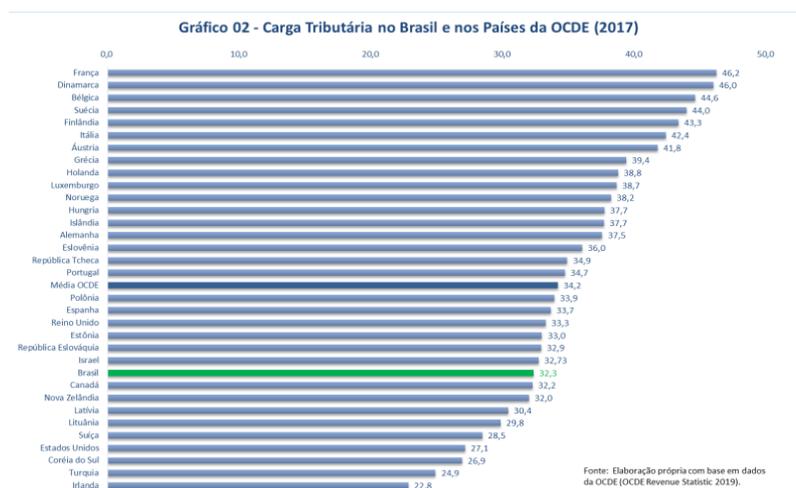
<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/carga-tributaria-no-brasil-1990-2018#:~:text=Clique%20aqui%20para%20ter%20acesso,33%2C29%25%20do%20PIB.>



Fonte: Receita Federal do Brasil<sup>43</sup>.

Esta carga tributária se manteve relativamente constante em relação ao PIB nos últimos dez anos, mesmo com expressivas políticas de desoneração para empresas. Esta proporção foi mantida por meio do aumento da taxa sobre salário e consumo, o que se tornou possível graças ao aumento da massa salarial no período.<sup>44</sup>

Uma forma de avaliar se a carga tributária é excessiva ou se há espaço para ampliá-la é o seu cotejamento com a carga existente nas demais nações. Em comparação com outros países da OCDE, a carga tributária brasileira (32,3%) pode ser considerada como intermediária, estando um pouco abaixo da média da OCDE, de 34,2% do PIB, uma vez que países como França, Dinamarca, Bélgica, Suécia, Finlândia, Itália e Áustria encontram-se num patamar bem mais alto, acima de 40% do PIB. Os países com menor carga tributária são a Irlanda, Turquia, Coréia do Sul, Estados Unidos, Suíça e Lituânia, abaixo de 30%. A carga brasileira também é bem maior do que a registrada na média dos países da América Latina e Caribe, que é de 22,8% do PIB, mas a comparação neste caso deve ser relativizada pois vários países da região não possuem previdência pública e em alguns casos as receitas locais são mais dificilmente apuradas.



Fonte: Receita Federal do Brasil e OECD <sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Receita Federal do Brasil. Estudos Tributários, Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, março de 2020.

<sup>44</sup> Orair, R. Texto para Discussão (TD) Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?, publicado em agosto de 2015.

<sup>45</sup> Receita Federal do Brasil. Estudos Tributários, Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, março de 2020. OECD (2020), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en

Assim, o debate fundamental é se o tamanho da carga tributária suporta um nível adequado de acesso a bens e serviços disponibilizados pelo estado à sociedade, o que nos remete à pactuação entre acesso a direitos e os custos e eficiência na sua provisão. Comparar estas situações não é tarefa simples, uma vez que cada país define o rol de competências e de políticas em que seus estados devam atuar. Os sistemas de previdência são diferentes, a forma de contribuição, a quantidade e o tipo de direitos a serem preservados, a abrangência do atendimento dos serviços públicos, etc., irão variar em cada país.

Por exemplo, os Estados Unidos da América, que possui uma carga tributária mais baixa, não dispõe de um amplo sistema de saúde nacional estruturado nos moldes do SUS brasileiro, ou do National Health Service – NHS do Reino Unido, que necessitam extrair renda da sociedade para garantir seu funcionamento. Robinson, (Robinson,2004) identificou que os britânicos gastaram, em 2001, 7,6% do PIB em saúde, ao passo que os demais países da organização gastaram, em média, 8,4% do PIB. Esta observação é válida para qualquer tipo de ação pública, traduzindo uma decisão política entre extrair mais recursos da sociedade para sustentar políticas de direitos de caráter mais universal ou a opção em tributar menos, aumentando a renda disponível da população, mas deixando cada cidadão responsável por satisfazer certas necessidades básicas no âmbito da esfera privada, pagando individualmente pelos serviços.

A carga tributária possui um perfil contributivo, e analisar a origem dos recursos que a compõe é fundamental para compreender quais segmentos sustentam a arrecadação pública, ou melhor, quais segmentos precisam fazer mais esforços para sustentar as ações públicas, o que indica o quanto regressivo ou progressivo é o sistema tributário. Ao olhar sua composição e perfil contributivo são explicitados os espaços possíveis para ampliação de receitas e compensações necessárias que possam levar a uma reforma tributária geradora de menor desigualdade.

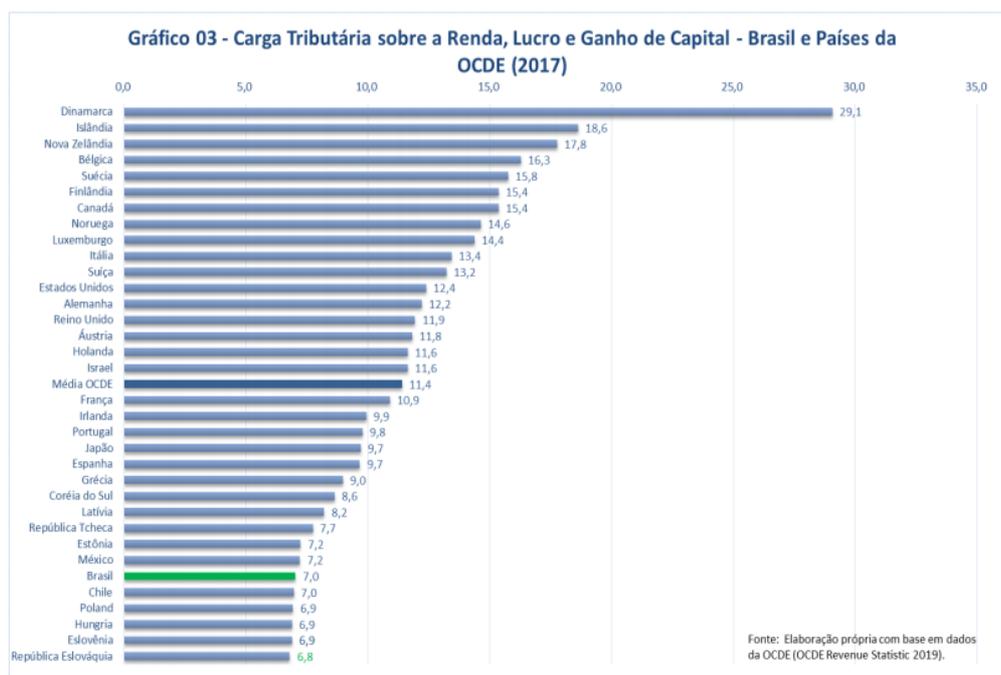
Outro aspecto fundamental é o perfil arrecadatário em relação ao dos demais países, que aponta para uma maior regressividade do sistema brasileiro, o que tem fortes impactos sobre as desigualdades e sobre a disponibilidade de recursos de grande parte da população. Neste sentido, o sistema tributário também contribui para ampliar as desigualdades ao invés de reduzi-las, paradoxalmente colaborando para que grande parcela da população não consiga obter ganhos de qualidade de vida na sua esfera privada, demandando uma forte atuação do estado na provisão de bens e serviços.

Essa desigualdade no sistema tributário é muito perversa para os assalariados de classes médias e, sobretudo, baixas, uma vez que sua carga tributária relativa é mais alta. Se a disponibilidades de bens e serviços públicos para estes segmentos é insuficiente ou inadequada, há uma dupla punição, derivada da menor qualidade na distribuição dos recursos arrecadados. Em comparação com o sistema tributário americano, por exemplo, há uma disponibilidade menor de serviços e subsídios, devendo o cidadão resolver privadamente maior parcela de suas necessidades, mas em compensação se paga menos imposto, ainda que se verifiquem também injustiças tributárias em relação aos mais ricos. A ausência de uma forte política redistributiva traz diversos impactos importantes para as cidades, pois a menor renda disponível da classe trabalhadora dificulta a aquisição direta de vários bens e serviços, especialmente a aquisição da casa própria, ou mesmo o pagamento de tarifas de água, energia, entre outras.

O grau de desigualdade pode ser verificado no gráfico comparativo abaixo, que trata da carga incidente sobre renda, lucros e ganhos de capital. Enquanto na média da OCDE estes tributos alcançam 11,4% do PIB, no Brasil estes chegam a apenas 7% do PIB, ficando na parte mais baixa da tabela, junto ao Chile, Polônia, Hungria, Eslovênia e Eslováquia. Em todo o globo, apenas a Eslováquia e o Brasil sequer tributam juros e dividendos.

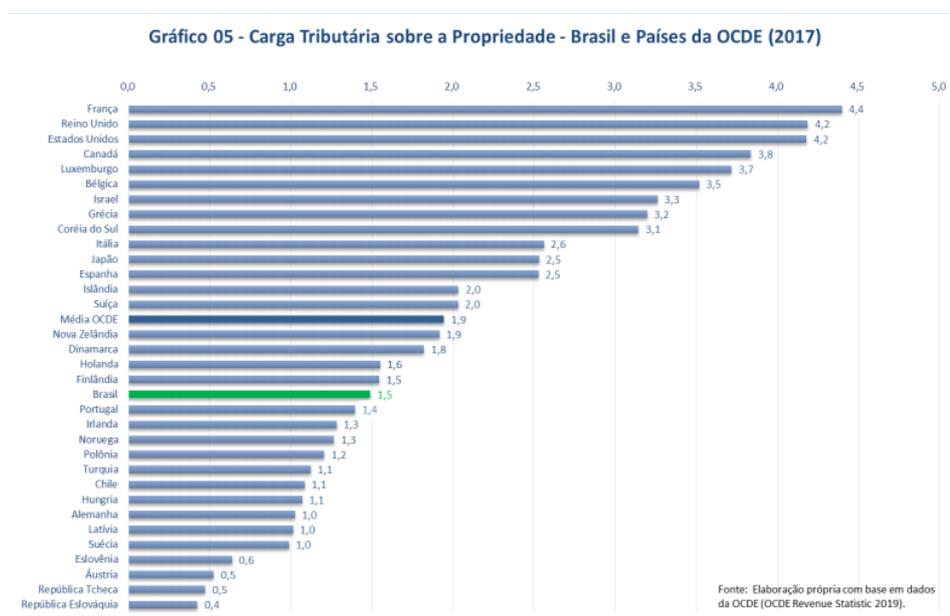
---

(Accessed on 05 August 2020). Dados da OECD podem ser acessados em: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>.



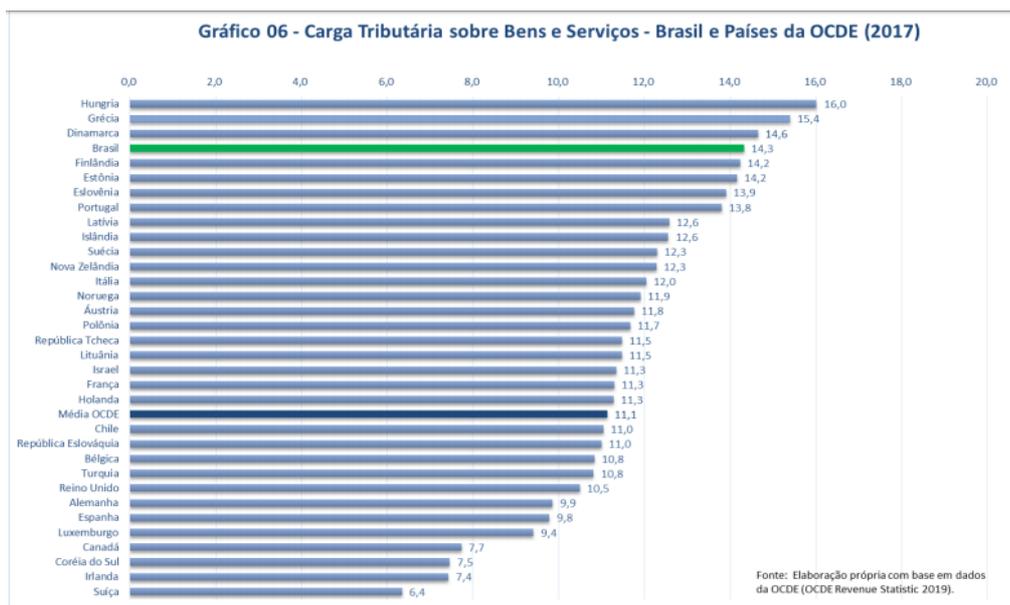
Fonte: Receita Federal do Brasil e OECD.

De forma semelhante, a carga sobre a propriedade no Brasil também pode ser considerada relativamente baixa, em torno de 1,5% do PIB, enquanto a média da OCDE alcança 1,9%. Alguns países tributam mais pesadamente a propriedade, como é o caso da França, Reino Unido e Estados Unidos, em patamares superiores a 4%. Assim, a tributação sobre a renda, lucros e ganhos de capital e patrimônio, somam 8,5% do PIB, enquanto na OCDE a média é 13,3%, isto é, mais de 50% superior à brasileira, o que demonstra a regressividade do sistema.



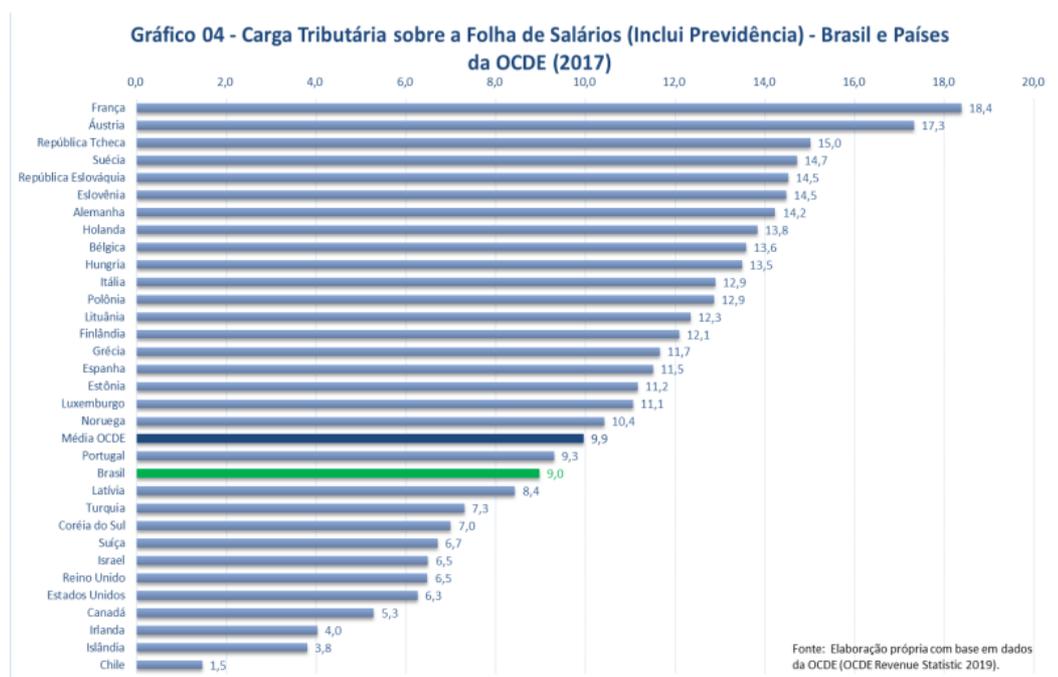
Fonte: Receita Federal do Brasil e OECD.

Em consequência, a sustentação da carga no país se baseia primordialmente na tributação sobre o consumo de bens e serviços, sendo o Brasil um dos países que mais se apoiam neste segmento, com 14,4% do PIB, frente à média da OCDE de 11,1%.



Fonte: Receita Federal do Brasil e OECD.

A carga incidente sobre a folha de salários se encontra próximo à média da OCDE, 9% contra 9,9% do PIB, quase a metade do alcançado por países como França e Áustria, por exemplo, mas superior a do Canadá, Reino Unido e EUA, cerca de 6,5%. Comparativamente, o sistema de seguridade social e de direitos trabalhistas no Brasil são bastante abrangentes, requerendo um patamar de contribuição alto, mas que não se mostra relativamente excessivo tomando como parâmetro à média da OCDE. De fato, as contribuições e tributos incidentes sobre o trabalho podem contribuir para o geração de menos postos formais devido ao custo que representa para as empresas, o que contribui tanto para a informalidade no mercado de trabalho quanto para o fenômeno da “pejotização” crescente. Tanto um fenômeno quanto o outro, devido à legislação brasileira, contribuem para corroer a base fiscal dos tributos sobre a folha, desequilibrando o sistema de seguridade do país.



Fonte: Receita Federal do Brasil e OECD.

Parte deste quadro se explica em função de ajustes mais recentes ocorridos a partir da crise internacional de 2008, quando o governo federal promoveu um conjunto expressivo de desonerações fiscais por meio da redução de alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de bens duráveis e materiais da construção civil e do IOF sobre crédito das pessoas físicas, além de desonerar contribuições previdenciárias por meio da redução de alíquotas, com substituição da base de incidência da folha de pagamento para a receita bruta de determinados setores produtivos. O objetivo era buscar reativar a atividade econômica, o que, de fato, acabou não acontecendo e contribuiu para tornar o sistema ainda mais regressivo (Orair, 2018).

Quando se discute aumento na arrecadação há que considerar que um dos princípios fundamentais do sistema tributário é não inibir o investimento e o consumo, pois é a partir do desenvolvimento econômico que cresce o nível de receitas. Assim, não se pode ignorar as argumentações sobre a chamada "Curva de Laffer", que analisa a relação entre o nível de arrecadação e de tributação em uma nação. De acordo com a teoria de Laffer (1979)<sup>46</sup>, a partir de um determinado ponto da curva (nível de tributação), a elevação das alíquotas dos tributos produz efeito inverso, isto é, a arrecadação reduz-se proporcionalmente pelo esgotamento da capacidade contributiva.

Há inúmeros exercícios para se testar o nível de aderência conceitual do modelo de Laffer com a estrutura tributária brasileira, mas não existe um número mágico efetivo para encontrar tal ponto de sustentação, visto que as preferências da sociedade também mudam com o tempo, havendo a necessidade de calibrar com dados efetivos este determinado ponto de inflexão. O importante é compreender que a capacidade e a vontade das sociedades em pagar tributos tende a se tornar cada vez menos elástica quanto maior é este patamar e quanto maior for o sentimento de que o estado não entrega serviços na mesma proporção da contribuição realizada.

Assim, considerando que uma das marcas centrais do sistema brasileiro é sua natureza regressiva, dado que está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os trabalhadores e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio, é difícil considerar que haja grande margem para expansão da tributação, sendo preferível a recomposição da carga em direção à progressividade do sistema. Segundo estudo realizado pelo IPEA (IPEA, 2011)<sup>47</sup> a partir de informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009, estima-se que 32% da renda disponível dos 10% das famílias mais pobres do Brasil são utilizados no pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastavam apenas 21% da sua renda, em tributos.

### **2.3.2. Trabalhando as bordas do Sistema Tributário: sobre gastos tributários, ausências e possibilidades de ampliação das receitas**

Para além da regressividade já evidenciada deste sistema, há que ressaltar a sobreposição do efeito da seletividade imposta pelas relações de poder e de interesses de diversos grupos econômicos dentre as diversas disputas sobre o orçamento público, evidenciada no campo dos gastos tributários. O conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação compõe o sistema tributário legal. Apesar da principal função dos sistemas tributários ser o de gerar recursos para a administração, ele também cumpre funções de regulação econômica e, de certa forma, de distribuição, sendo assim permeado por vários tipos de desonerações.

---

<sup>46</sup> LAFFER, A. B. Statement prepared for the joint economic committee. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). The economics of the tax revolt: a reader. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

<sup>47</sup> IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, 19 de maio de 2011. Comunicados do Ipea n. 92.

São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, perdão legal, total ou parcial, do pagamento do crédito tributário já lançado, isenções, remissões, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária<sup>48</sup>.

Estas desonerações podem servir para diversos fins, como simplificar e/ou diminuir os custos da administração, promover a equidade, corrigir desvios, compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo, compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis, promover a equalização das rendas entre regiões ou incentivar determinados setores da economia. Estas desonerações não estão representadas nos orçamentos públicos, sendo realizadas ainda no âmbito do sistema tributário, que antecede à etapa orçamentária. Este sistema de desonerações é bastante complexo e diversificado, atingindo diversos tributos, e nem todas as desonerações instituídas que impactam negativamente a arrecadação se enquadram no conceito de gasto tributário. Os gastos tributários são despesas indiretas que, em princípio, poderiam ser substituídas por um gasto público alocado no orçamento, isto é, se arrecadaria integralmente o tributo e posteriormente se trataria como política pública os incentivos a serem praticados, no âmbito de um debate mais amplo sobre o orçamento público, garantindo maior transparência e efetividade.

Visando dar transparência a estas desonerações que não se transformam em receita pública, isto é, em que são concedidas vantagens econômicas a certos setores que não produzem receitas efetivas que possam ser gastas segundo as decisões dos governos, o parágrafo 6º do art. 165 da Constituição Federal estabeleceu a obrigação do Poder Executivo apresentar demonstrativo regionalizado dos seus efeitos sobre as receitas e despesas, o que foi reforçado por meio do inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que tornou obrigatório seu envio ao Congresso junto ao projeto de lei orçamentária anual (LOA). Mesmo com essa obrigação, até 2003, essas renúncias eram classificadas como benefícios tributários no relatório da Receita e não incluíam a ótica orçamentária de classificação das despesas públicas, contrariando princípios internacionais, como os estabelecidos pela OCDE<sup>49</sup> e as recomendações de transparência do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>50</sup>. A partir de 2004 os relatórios passaram a ser denominados “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (gastos tributários)”, e, apenas a partir de 2008, o Projeto de Lei Orçamentária de 2009 passou a ser acompanhado do Demonstrativo dos Gastos Tributário”. Destaque-se, contudo, que esses dados são divulgados de forma agregada, o que não permite conhecer os beneficiários e os montantes isentos.

Estas informações passaram a ser divulgadas pelo Tesouro Nacional por meio dos Demonstrativos dos Gastos Tributários - Bases Efetivas, que apresentam a estimativa de renúncia decorrente das medidas de desoneração vigentes que se enquadram no conceito de Gasto Tributário. Não iremos adentrar aqui neste longo debate, mas reportarmo-nos às suas principais consequências.

Conforme pode ser visualizado abaixo, apenas no âmbito da União (não inclui desonerações de estados e municípios), este sistema de incentivos foi crescente ao longo do tempo, passando de 3,95 % do PIB em 2007 para 4,25% em 2019, o que representava 17,5% do total das receitas em 2007 e 21,4% em 2019, retirando dos cofres públicos o equivalente a R\$ 308 bilhões apenas em 2019. É um montante de recursos substancial, pois há um espaço privilegiado para ampliação de receitas por meio da revisão destes benefícios.

---

<sup>48</sup> Secretaria do Tesouro Nacional. Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação. Brasília: Maio de 2019. O enquadramento de desonerações no conceito de gasto tributário não é uma tarefa simples, pois não existe um procedimento universalmente aceito e padronizado para sua determinação, no qual cada país adapta sua classificação segundo conceitos gerais.

<sup>49</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/site/tadffs/methodology/>.

<sup>50</sup> OECD (2002). Best Practices for budget Transparency. Paris: OECD, 2002. FMI. Manual de Transparência Fiscal. 2007. Disponível em: <[www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf)>.

### Evolução dos Gastos Tributários (em % do PIB e da Receita)



Fonte: STN, Gastos Tributários – Bases Efetivas, 2019<sup>51</sup>.

O Simples Nacional é o gasto tributário de maior participação no valor total (24,9%), seguido pelos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF (10,5%), Entidades sem fins lucrativos – imunes e isentas (9,3%), Agricultura e Agroindústria (8,8%) e Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (6,8%), sendo que 78,4% do valor dos gastos estão concentrados em cinco funções orçamentárias: Comércio e Serviço (25,4%); Saúde (16,7%); Trabalho (15,5%); Indústria (11,1%); e Agricultura (9,6%). Eles possuem grande impacto regional, sobretudo no caso do Norte e Nordeste, onde representam respectivamente 90,4% e 38,6% da arrecadação total de cada região.

Considerando que os dados apresentados se referem apenas aos tributos da União, a eles se somariam as renúncias promovidas pelos estados e municípios, que irão variar muito em função de cada realidade. No caso específico da União, as desonerações afetam indiretamente as transferências obrigatórias para estados e municípios, visto que estas incidem sobre tributos que compõem a base de cálculo destas transferências, como é o caso das isenções no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Física e do Imposto sobre Produtos Industrializados, que alimentam o Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IPI e IR) e o Fundo de Participação dos Municípios (22,5% +1% do IPI e IR). Estudo de 2013 do TCU<sup>52</sup> estimou que cada real de renúncia do IR e do IPI concedido pela União significa uma perda de R\$ 0,58 de transferência para estados e municípios. O mesmo problema ocorre no caso das isenções concedidas pelos estados, sobretudo no tocante à incidência no ICMS, onde 25% é repartido com os municípios.

Estudo recente do INESC<sup>53</sup> aborda a questão dos gastos tributários no Brasil no período de 2011 a 2018, apontando para o fato de que estes podem não somente ser ineficientes, como também prejudiciais ao interesse público, apontando para o estímulo a um processo de desenvolvimento menos sustentável, sendo pouco transparente no tocante à exposição dos reais beneficiários destes incentivos.

Não se quer dizer com isto que se deva abandonar por completo o sistema de desonerações, que em várias situações se mostra adequado para estimular a igualdade ou o desenvolvimento. Entretanto, as justificativas adotadas e a transparência sobre o processo decisório deixam muito a desejar, sobretudo em se

<sup>51</sup> <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>.

<sup>52</sup> TCU. Processo de acompanhamento TC 020.911/2013-0 e Acórdão 713/2014-TCU-Plenário. [https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2013/fichas/4.3%20Impacto%20das%20Ren%3%20bancias%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20sobre%20os%20Repases%20da%20Uni%20c3%a3o.pdf](https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/4.3%20Impacto%20das%20Ren%3%20bancias%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20sobre%20os%20Repases%20da%20Uni%20c3%a3o.pdf).

<sup>53</sup> INESC. Gastos Tributários de Empresas no Brasil: 2011 a 2018. Brasília, novembro de 2018.

tratando de tema tecnicamente complexo para ser monitorado pela sociedade, mas que o mesmo deve ser revisto, pois existem outras formas de incentivo que podem se mostrar mais eficientes, sem comprometerem a arrecadação pública, conforme apontado por Orair (Orair, 2018). Assim, destaca-se que há um enorme espaço dentro do sistema tributário para promoção de maior justiça fiscal e geração de receitas que possam induzir o crescimento econômico e o desenvolvimento do país, com efeitos potencialmente superiores ao aumento no esforço da capacidade de arrecadação local.

Estas tarefas se tornam muito mais facilitadas num ambiente de crescimento econômico, da renda e do emprego, que permitem produzir um montante financeiro quantitativamente maior de tributos e ampliam o espaço de aceitação da sociedade quanto ao aumento de carga, de forma que taxas mais elevadas de desenvolvimento econômico cumpriram um papel fundamental neste processo, dado que é a rota de menor colisão na sociedade.

Entretanto, diante do tamanho atual da carga, o esforço de redistribuição mais progressiva na tributação da renda, lucros, ganhos de capital e patrimônio poderá ter efeitos ainda mais relevantes, permitindo inclusive ampliar o conjunto da carga, dado o grande espaço existente para tributar a parcela mais rica da população, deixando mais recursos disponíveis aos mais pobres. Destaca-se que a solução para o reforço significativo das finanças locais só poderá ser alcançada por meio da revisão do pacto federativo e de uma reforma tributária, mais do que pelo esforço de arrecadação própria, o que remete à necessidade de levar este debate para a União e o Congresso Nacional.

A complexidade do sistema, com diversos tributos e regulamentação infundável e complexa, por vezes chega a parecer ser construída para dar margem a contestações jurídicas e manobras contábeis que inviabilizam ou postergam a realização de receitas, de forma a permitir que a inteligência contábil e jurídica libertem, indevidamente, parte da sociedade de tal ônus.

Segundo estudo do IBPT, Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, “*Normas Editadas no Brasil: 30 anos de Constituição*”<sup>54</sup>, neste período foram editadas quase 5,9 milhões de normas, sendo que em matéria tributária, foram editadas 390.726 normas sobre o tema. Dessas, 31.937 são normas tributárias federais, 123.620 estaduais e 235.169 municipais.

Dentre elas se incluem 16 emendas constitucionais, 246 medidas provisórias originárias, 1.197 leis, entre outras, várias envolvendo temas estruturantes como a criação (ou extinção) de inúmeros tributos e contribuições, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Programa de Integração Social Importação – PIS Importação; COFINS Importação; e Imposto sobre Serviços Importação, tendo sido majorados praticamente todos os tributos. Este número corresponde a mais de 4,21 normas tributárias editadas por dia útil no período.

Para além da melhoria na capacidade de fiscalização de tributos, outra fonte importante de recursos pode advir da celeridade no julgamento de controvérsias tributárias que costumam se arrastar por décadas nos judiciários, sem que os tributos entrem nos cofres públicos. É expediente comum o questionamento em todas as instâncias judiciárias relativo a aplicação de tributos em certos setores, onde se buscam controvérsias de entendimento que fazem os processos se arrastarem por anos, inclusive fazendo com que dívidas sejam prescritas.

Um exemplo no âmbito municipal remete à incidência do ISS sobre determinadas atividades. Após 11 anos de espera o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão que declarou constitucional a incidência do Imposto sobre Serviços (ISS) nos contratos de franquia<sup>55</sup>. A Associação Brasileira de Franchising (ABF) apresentou inúmeros recursos, e após a decisão, apresentou embargos de declaração para tentar modular os efeitos da decisão no tempo, para que o entendimento dos ministros comece a valer apenas a partir da data do julgamento e que considere uma eventual natureza híbrida do contrato de franquia, distinguindo o que é royalty pelo uso da marca — e não se cobrar imposto sobre isso, que não seria de prestação de serviços — dos

<sup>54</sup> <https://ibpt.com.br/estudos/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>.

<sup>55</sup> O tema foi debatido por meio de recurso extraordinário (RE 603136) da Venbo Comércio de Alimentos, que opera a marca Bob's, contra o município do Rio de Janeiro.

serviços a serem tributados, como treinamento. Este setor possui mais de 1,4 milhão de empregos diretos e contribui com 2,5% do PIB. A alíquota do ISS vai de 2% a 5% sobre o valor da nota fiscal, com impactos relevantes sobre a arrecadação do tributo, e a postergação assim como a busca da irretroatividade da aplicação sugam volumes consideráveis de recursos dos municípios.

O mesmo ocorreu no tocante ao julgamento da constitucionalidade da incidência de ISS sobre atividades realizadas pelas operadoras de planos de saúde. Apenas a partir da decisão do STJ em 28/02/2019 em relação aos embargos declaratórios é que foi consolidada a tese de repercussão geral de que as operadoras de planos de saúde e de seguro saúde realizam prestação de serviço sujeito ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza previstos no artigo 156, inciso III da Constituição Federal<sup>56</sup>.

Estes são exemplos contundentes sobre aspectos que afetam profundamente a arrecadação de tributos locais em relação aos quais pouco podem fazer as administrações municipais, dado que este tipo de litígio tributário não se constitui em recursos administrativos, remetendo às esferas judiciais no âmbito da União, muitas vezes questionando a interpretação de dispositivos constitucionais ou de legislação federal, cujos recursos inevitavelmente alcançam as instâncias máximas do STJ e STF. Neste sentido, pouco efeito tem a capacitação dos gestores municipais nesta matéria, mas sim o estímulo a participação das prefeituras a se apoiarem nas associações de municípios para enfrentar este tipo de questão, tanto para enfrentar estes recursos nas esferas judiciais, como na atuação junto ao legislativo federal, buscando aperfeiçoar a legislação para impedir situações de litígios tributários, ou mesmo demandar a redução das instâncias recursais e exigir maior celeridade na tramitação judicial, dado o interesse social da matéria. Enfim, são temas que escapam à atuação local, mas podem ter forte relevância na arrecadação municipal, como ocorreu, por exemplo, no longo debate à cerca da constitucionalidade da taxa ou contribuição para iluminação pública.

Fossati, 2020<sup>57</sup> e Becho, 2017<sup>58</sup> demonstram a anormalidade desta situação, comparando a situação da corte brasileira<sup>59</sup> com a experiência do Reino Unido<sup>60</sup>. Entre 1º de abril de 2014 e 31 de março de 2015, foram apresentados perante a Suprema Corte do Reino Unido, 231 processos, dos quais apenas 88 foram aceitos para serem julgados, 179 tiveram sua apreciação recusada e 2 tiveram a decisão postergada. Em um período semelhante, em 2014, os 11 ministros do Supremo Tribunal Federal brasileiro proferiram 110.603 decisões. A disparidade entre os números é impressionante e demonstram a diferença entre um sistema tributário consolidado historicamente e outro sujeito a constantes mudanças. Em que pese a Inglaterra ser um país com extensão menor do que a do Brasil, seu PIB é bem superior ao brasileiro.

Trata-se de um sistema muito complexo, sempre sujeito a alterações e que certamente traz inúmeras dificuldades e custos para a gestão tributária das empresas, principalmente as de menor porte, que demandam profissionais capacitados na matéria, como de contabilidade e advocacia, que ainda assim precisam contar com suporte de consultorias ainda mais especializadas para acompanhar e tratar todas estas mudanças. A grande complexidade e diversidade do sistema, além das frequentes alterações normativas dificultam e oneram em muito a fiscalização e o controle social, e abrem brechas para a corrupção, sonegação e elisão fiscal.

Dentro do quadro geral sobre o complexo sistema fiscal brasileiro, cabe considerar que os dados comumente disponíveis não irão refletir o que está por trás deles, para além deles, ou mesmo aquilo que nem está lá, e que é dificilmente captável. Para além dos números presentes nos orçamentos, estão os números invisíveis, ou seja, o que é sonegado, a evasão, a elisão, o que não é cobrado, o que não é fiscalizado, e, por dentro dos orçamentos, o que é mal gasto, o que é insustentável, o que é desperdiçado, as decisões ruins de investimento, o gasto que reproduz ou agrava ainda mais as desigualdades nas nossas cidades e o que é subtraído em processos de corrupção.

<sup>56</sup> Processo: RE 651703 <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4117105>.

<sup>57</sup> FOSSATI, Gustavo e COSTA, Leonardo. O Supremo tributário. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. 120 p. [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29039/0.%20Digital\\_O%20Supremo%20tributario.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29039/0.%20Digital_O%20Supremo%20tributario.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

<sup>58</sup> BECHO, Renato Lopes. A aplicação dos precedentes judiciais como caminho para a redução dos processos tributários. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, p. 499, 2017.

<sup>59</sup> BRASIL. Notícias do STF, pub. 19.12.2014. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 19 fev. 2016.

<sup>60</sup> REINO UNIDO. The Supreme Court Annual Report and Accounts 2014-2015, p. 26.

Os dados orçamentários nada informam se os recursos arrecadados são bem gastos. Por exemplo, há companhias de saneamento cuja perda de água no sistema monta a mais de 50% do volume produzido. Mesmo assim, entes da federação solicitam recursos federais para ampliar redes e realizar o tratamento de maior quantidade de água, tornando potencialmente possível que parte deste novo esforço financeiro também poderá se esvaír com as perdas do sistema. Esta questão remete à necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e avaliação dos serviços e investimentos para que se produza os estímulos e focos de atuação mais adequados.

Logo, gastar melhor, com maior economicidade, eficiência e efetividade é fundamental, o que só será possível alcançar com capacitação, mudanças culturais e aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, elaboração e análise de projetos, transparência, monitoramento, avaliação, prestação de contas e controle social. Mais do que buscar novas fontes, há muito o que avançar quanto ao melhor uso dos recursos já disponíveis. Chamar atenção para este ponto é fundamental, pois a deficiência de planejamento e de gestão é um componente que custa caro aos cofres públicos, no curto, médio e longo prazos. Não será possível tratar destes elementos na presente nota técnica, mas são elementos fundamentais a serem trabalhados futuramente: quando se gasta mal, nenhum montante de recursos nos será suficiente.

Também não poderão ser vistos os efeitos da CNPJotização<sup>61</sup>, da existência de paraísos fiscais, da informalidade, da não tributação da nova economia, e, também, as famosas “jabuticabas” nacionais, como não tributar lucros e dividendos, grandes fortunas, a propriedade de certos bens, como barcos, lanchas, helicópteros, movimentações financeiras, entre outros, que poderiam dar uma grande contribuição ao esforço fiscal e reduzir os esforços de outra parcela da sociedade, que se mantém irremediavelmente cotidiana e tributável, sustentando as receitas públicas.

Assim, é até difícil afirmar se o aparato tributário existente seria suficiente ou não para cobrir os compromissos estabelecidos na constituição, visto que é grande a criatividade em se burlar o fisco. Sem dúvida, tem havido um esforço em se aperfeiçoar o sistema e em fechar tais brechas, mas há muito o que avançar neste aspecto, pois a racionalização da tributação e a fiscalização adequada poderiam trazer resultados até mais benéficos do que procurar novas fontes de arrecadação.

A leitura sobre a composição da carga tributária evidencia a necessidade em se tributar mais a renda e a propriedade, reduzindo os impactos sobre o mundo do trabalho e o consumo de bens e serviços, e que, diante da regressividade do sistema, uma reforma deveria ser orientada na direção de tributar a riqueza, havendo algum espaço para ampliação da arrecadação municipal, sobretudo no tocante às receitas de IPTU. Entretanto, uma mudança geral na tributação poderá beneficiar os municípios com o aumento da renda disponível das famílias, que em grande parte é utilizada no consumo local, gerando arrecadação de ISS e outras taxas e receitas próprias.

Não é pretensão desta nota dar conta de frentes tão vastas e complexas, mas contribuir com um quadro da situação fiscal nos municípios que possa subsidiar a elaboração da política nacional de desenvolvimento urbano.

### 2.3.3. A Tributação da Nova Economia

Se de um lado torna-se necessário aperfeiçoar o sistema tributário vigente, torna-se tão ou mais importante atuar sobre atividades que sequer são tributadas, mesmo havendo previsão legal para fazê-lo, inclusive contando com suporte constitucional. A tributação de grandes fortunas, lucros e dividendos, entre outros, já são conhecidos, mas há o campo da nova economia, em especial da “GIG economy” (a “uberização”),

<sup>61</sup> Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. O fenômeno da “pejotização” e a motivação tributária. Brasília, Abril, 2016. <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/o-fenomeno-da-pejotizacao-e-a-motivacao-tributaria.pdf>.

que constitui uma nova frente diferente de tributação, dada a transnacionalização das suas relações e o baixo grau de aplicabilidade da legislação atual a estas novas formas de negócio e de transações.

Se no primeiro conjunto não tributado a questão se restringe à forte representação das elites nos três poderes, especialmente no legislativo, o campo da nova economia apresenta desafios diferentes. Os novos modelos de negócio não evidenciam apenas a dificuldade em tributá-los, mas em como exercer uma regulação, fiscalização, estabelecer relações de trabalho, etc., de forma adequada, para permitir seu avanço dentro de limites que sejam de interesse da sociedade e da economia. É interessante notar que na nova economia há a deliberada intenção em afastar o ônus tributário, inclusive trabalhista e previdenciário, da atividade econômica privada, fazendo-o incidir sobre a sociedade, constituindo-se num componente essencial de geração de lucro.

As grandes fortunas do novo mundo econômico estão centradas na economia do conhecimento, do “imaterial”, ou do “intangível”, na qual o principal fluxo de investimentos não resulta em máquinas e equipamentos, e sim em capacidade de controle de conhecimento, inteligência artificial, de plataformas digitais, aplicativos, patentes, copyrights e de fluxos financeiros, igualmente imateriais, meros sinais magnéticos que definem outras formas imateriais de apropriação e controle, radicalmente mais poderosas.<sup>62</sup>

A tributação destes novos modelos de negócio da economia é fundamental não apenas por proporcionarem um potencial de arrecadação para o estado, mas porque tais serviços competem com a oferta de serviços assemelhados estruturados de forma diferenciada e que já são tributados, promovendo uma competição completamente desleal dentro de cada segmento de mercado.

Além disto, esta nova realidade econômica fomenta alterações na relação de trabalho, na direção de sua flexibilização e precarização, o que traz impactos não só para a proteção individual de cada trabalhador, mas faz desaparecer a base de incidência dos tributos existentes sobre o trabalho, reduzindo as receitas tributárias, trabalhistas e previdenciárias, e esvaziando fundos de natureza social que realizam dispêndios e investimentos em benefício do conjunto dos trabalhadores, como é o caso do FGTS.

O campo da gestão urbana também é afetado pelas inovações, uma vez que eventos como a chegada dos carros por aplicativo e dos patinetes compartilhados sem estação exerceram grande pressão sobre os poderes municipais, ainda despreparados para lidar com as novas tecnologias, suas implicações no território e a forma como alteraram dinâmicas na mobilidade urbana.

Algumas situações são completamente novas e inusitadas, como o uso de criptomoedas, que não são regulamentadas mas operam como moeda sem pátria para viabilizar transações, competindo com os meios monetários e de pagamentos oficiais de cada país, com outras formas de reserva de valor e de aplicações financeiras, o que vai muito além de imaginá-los como uma mera prestação de um serviço a ser tributada. Há centenas de exemplos na área das finanças, com inúmeras redes peer-to-peer (P2P) permitindo fluxos financeiros entre quem tem recursos parados e quem deles precisa, escapando aos juros e tarifas escorchantes dos intermediários financeiros. Neste caso, ainda que de forma incipiente, desde agosto de 2019 todas as operações envolvendo bitcoin e outras criptomoedas devem ser informadas à Receita Federal do Brasil, pelas corretoras de criptoativos com domicílio tributário no Brasil. A medida, que foi regulamentada pela Instrução Normativa RFB Nº 1.888/2019<sup>63</sup>, visa suprir a falta de regulamentação governamental do mercado de bitcoin/criptomoedas brasileiro.

Há um fértil, porém complexo e controverso, espaço a ser explorado no campo da tributação da nova economia. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fórum Econômico Mundial estão debatendo um novo plano na direção de um imposto digital global, envolvendo 137 países, mas que ainda depende de amplo acordo internacional<sup>64</sup>. Trata-se especialmente de tributar produtos derivados da nova era digital, como serviços prestados por empresas como Google, Apple, Facebook e Amazon, que realizam o comércio de música, filmes, streamings, imagens, textos e outros conteúdos digitais, além de outros

<sup>62</sup> Dowbor, Ladislau. Além do capitalismo: uma nova arquitetura social. São Paulo, 25 de novembro de 2018.

<sup>63</sup> As pessoas físicas e jurídicas só estão obrigadas a declarar as operações com bitcoin ou outras criptomoedas em exchanges domiciliadas no exterior e nas operações realizadas sem utilização de exchanges que ultrapassem o valor mensal equivalente a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), abaixo deste valor estão isentas de prestar informações.

<sup>64</sup> <https://www.oecd.org/tax/oecd-leading-multilateral-efforts-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>.

negócios realizados de forma eletrônica, e outros serviços mais territorializáveis fisicamente, como os aplicativos de transporte individual, de compras ou uso de dados por empresas nacionais.

A tributação em geral se baseia na localização física das empresas, filiais ou subsidiárias ou no local onde os serviços são prestados. Mas há um volume crescente de negócios sendo realizado sem essa presença, comandado por empresas transnacionais que sequer possuem estruturas em muitos países aonde atuam. Não há como aplicar a legislação tributária de um determinado país a uma instituição que sequer tem estruturas naquele país. Questões referentes a direitos trabalhistas, direitos do consumidor, assim como a própria responsabilidade civil e criminal, também se tornaram fluidas.

Além disso, tais empresas tendem a refugiar-se, para fins tributários, em paraísos fiscais, como Bermudas, Ilhas Cayman, Bahamas ou Jersey. Também se valem de atuar em alguns países que criam enormes facilidades para atração de capitais e aplicam alíquotas menores, como Irlanda, Cingapura e Holanda, também atraentes, numa guerra fiscal internacional.

As principais propostas, inclusive a que está em discussão na OCDE, prevêem a cobrança do imposto nos países onde estão os consumidores de bens e serviços, independentemente da presença das empresas. Estudo divulgado pelo Fórum da OCDE aponta três características principais dos modelos de negócios digitais: 1) capacidade de atingir mercados sem presença física; 2) presença de ativos intangíveis; 3) aproveitamento de dados pessoais e profissionais dos usuários de redes sociais.

Ainda que haja concordância geral quanto à necessidade de tributar tais serviços, cada país deverá adaptar tal imposto à sua estrutura de tributação, o que não é tarefa simples e pode levar tempo para sua implementação. Em grande medida, a crise internacional e a necessidade globalmente generalizada de financiamento dos governos podem fazer com que se acelerem estas tratativas.

Torna-se importante acompanhar os debates, especialmente porque, em se tratando de um acordo internacional, as tratativas estarão concentradas no Governo Federal e no Congresso Nacional, o que desencadeará um debate também sobre a competência de sua arrecadação e a partição de suas receitas entre os entes.

Outras possibilidades fiscais emergem dos debates sobre as questões climáticas e ambientais, uma vez que se mantém vários incentivos tributários para atividades poluidoras e com elevado nível de emissão de CO<sub>2</sub>, que não consideram a sustentabilidade como critério de acesso, conflitando com as novas diretrizes políticas sobre o clima e proteção do meio ambiente.

No caso brasileiro, o inciso VI do Art. 170 da Constituição Federal prevê o adequado suporte normativo necessário à aplicação de políticas desta natureza, uma vez que a ordem econômica deve se pautar por assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios, dentre eles, a *“defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”*.

Tal dispositivo permitiria a redução gradativa de incentivos para atividades emissoras e taxação de atividades intensivas em CO<sub>2</sub> (Carbon Tax) e que não busquem sua conversão ou compensação em atividades sustentáveis (manejo florestal, energias eólica e solar, entre outras). Também existem outras propostas em tramitação na Câmara dos Deputados, como o PL 5.974/2005, que trata da instituição do IR Ecológico. A maioria dos estados brasileiros já adotou diversas versões do ICMS verde, que busca ressarcir os municípios pela manutenção de áreas preservadas, estimulando a ampliação destes territórios.

Este tipo de tributação enfrenta o conflito entre dois objetivos, um de regulação, no sentido de focar como objetivo o controle ambiental e, numa outra abordagem, com o objetivo de produzir arrecadação. O desafio é construir uma política que vise à mudança de comportamento dos poluidores e não prioritariamente a arrecadação, mas que permita a destinação das receitas ao financiamento de iniciativas ambientais.

Este debate não é simples, ainda mais porque o novo convive com formas anteriores de produção. Por exemplo, com a queda acelerada do custo das células fotovoltaicas e outras tecnologias de microgeração, expande-se rapidamente a produção própria de energia na casa das pessoas, que atualmente poderiam até comercializar o excedente produzido. Entretanto, a desoneração e o incentivo a este tipo de geração encontram forte adversário nas tradicionais empresas geradoras de energia elétrica, que temem verem seus lucros se reduzirem, uma vez que o equilíbrio financeiro e expectativa de demanda foram pactuados em concessões e contratos firmados há décadas, por parâmetros fundados a partir de outros padrões tecnológicos

e econômicos. Atualmente, estes segmentos exercem forte pressão sobre o governo para tributar as tecnologias alternativas e retirar-lhes incentivos. Assim, uma tecnologia que poderia não só permitir o uso crescente de energia sem necessidade de grandes investimentos públicos, que trazem impactos ambientais negativos e custosos, e que ainda permitem ampliar a renda disponível da sociedade ao baratear o custo da energia, tem seu avanço limitado por arranjos e interesses forjados no passado.

Ainda que sob o ponto de vista urbanístico e ambiental tenha se avançado em medidas restritivas, regulatórias, fiscalizatórias e compensatórias, especialmente em relação à aprovação de projetos e situações fáticas localizadas no território, pouco se discute sobre a aplicabilidade da legislação ambiental no plano das compensações pela poluição promovida de forma mais difusa, como a utilização de carros, em detrimento de transportes menos poluentes, por exemplo. As condições ambientais urbanas são igualmente fundamentais não apenas para promover maior qualidade de vida humana nas cidades, mas também para garantir a diversidade natural, dado que é sobre a natureza que se processa o espraiamento físico da urbanização, e que a urbanização traz uma série de efeitos danosos ao ambiente natural.

Dada a natureza mais desterritorializada ou comandada de forma remota, os esforços de tributação da nova economia se concentram mais nas esferas superiores, sobretudo no caso da União, dado que parte desses serviços tem natureza transnacional. Entretanto, se faz importante estar atento a este debate justamente porque essa economia produz efeitos nas cidades e mesmo que venham a ser tributadas nas esferas superiores, parte da arrecadação poderia ser repartida com os municípios ou destinadas ao desenvolvimento urbano. Além disto, remete à necessidade em acompanhar as iniciativas que assumem caráter mais urbano, como a contribuição específica sobre emissão de veículos, por exemplo.

A novidade e a complexidade do tema serão tratadas com maior abrangência e detalhamento na nota 4 do eixo de financiamento da PNDU, tendo-se no momento, apenas exposto a relevância do assunto como portador de futuro, seja pelo seu impacto nas cidades, seja do ponto de vista das oportunidades de também se constituírem em fontes para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Entretanto, tão importante quanto repensar o sistema tributário para arrecadar mais eficientemente e gerar os recursos públicos necessários, seria reestruturar o processo decisório quanto à desoneração tributária de certas atividades econômicas privadas por meio das políticas de incentivos fiscais. Estas renúncias de receita, se mal aplicadas, geram privilégios para determinados segmentos e empresas, reduzem a capacidade de atuação estatal, podendo ter efeitos perversos para a sociedade e para a própria economia.

Este seria um foco importante de atuação, visto que o estado brasileiro ainda não dispõe de mecanismos adequados de controle das renúncias fiscais concedidas à atividade econômica privada, tais como isenções, anistias e remissões, dentre outros. São processos pouco transparentes, onde não fica evidenciado o que a sociedade ganha ou deixa de ganhar com tais renúncias, nos quais a concessão de benefícios fiscais à iniciativa privada geralmente é efetuada de forma gratuita e sem exigências contrapartida que onerem a empresa, tais como aumento ou manutenção dos postos de trabalho ou redução de preço dos bens e serviços, configurando mera transferência de recursos da sociedade para o setor empresarial privado.

Este conjunto de esforços poderia abrir espaço significativo para a constituição de fundos que lastreassem o financiamento de políticas urbanas.

#### **2.3.4. Sobre o espaço para ampliação das receitas municipais**

Conforme apontado anteriormente, há uma série de limitantes presentes à uma forte expansão da arrecadação no país, mas uma larga avenida no tocante à recomposição dos pesos dos tributos na estrutura de arrecadação, o que depende de uma nova repactuação do conjunto do sistema, em diálogo com o governo federal e o Congresso Nacional. Dada a escala e base tributária mais restrita dos municípios, o espaço para ampliação se mostra menos elástico, uma vez que a base tributária local se concentra essencialmente no patrimônio imobiliário e na prestação de certos serviços, e na cobrança de taxas e contribuições de melhoria.

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, realizada pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), que monitora, desde 2010, o número de famílias com dívidas em cheque pré-datado,

cartão de crédito, cheque especial, carnês de lojas, empréstimos pessoais, prestação de carro e seguro, aponta que o patamar de endividados chegou a 66,6% em abril de 2020, o maior percentual desde o início da série histórica, o que traz limites indiretos à ampliação da arrecadação local, dado o comprometimento da renda das famílias. A taxa de inadimplência se situa no patamar de 25%, mas não há uma estimativa para a inadimplência quanto ao pagamento de tributos municipais.

Evidentemente, sempre há algum espaço para ampliação da arrecadação local. As prefeituras devem estruturar a sua administração tributária, investindo e fortalecendo a área responsável pelo lançamento, cobrança, arrecadação e inscrição da dívida ativa e, ainda, a execução fiscal dos inadimplentes, assim como a revisão das regras de isenção, visando a melhoria das receitas próprias. É possível arrecadar com maior eficácia e eficiência se utilizando de pessoal bem treinado e apoiado por uma estrutura de informática e soluções em sistemas que agilizem e organizem os cadastros e as cobranças e viabilize a gestão dos créditos e da dívida ativa.

Neste intuito, a criação, aperfeiçoamento e atualização frequente de cadastros imobiliários e de serviços é fundamental para promover o aumento da receita própria e reduzir a dependência das transferências correntes, ações que devem ser apoiadas por uma estrutura de fiscalização adequada.

Não obstante a importância que tem sido conferida ao aperfeiçoamento da arrecadação do IPTU<sup>65</sup> e outras receitas oriundas do patrimônio imobiliário e gestão do uso do solo, da qual se pode servir de vários instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Conforme veremos mais adiante numa discussão mais aprofundada no próximo capítulo, há várias fontes de receita que vem sendo desprezadas pelos municípios, devido sobretudo, ao ônus político de cobrar tributos e a dificuldades operacionais. É necessário enfrentar esta questão pois o aperfeiçoamento da cobrança do ISSQN<sup>66</sup> e da Contribuição de Melhoria poderiam gerar mais receitas do que a de IPTU, na grande maioria dos municípios.

O aperfeiçoamento na gestão dos serviços municipais, especialmente no tocante ao melhor aproveitamento das concessões, também se mostra fundamental na busca por ampliação de receitas. O caso típico são os serviços de saneamento, de titularidade local, salvo nas regiões metropolitanas, onde a titularidade é compartilhada, o que não torna menor este desafio. Este tema será tratado com maior profundidade na Nota 3, pois a limitação técnica das gestões municipais e a ausência de um suporte efetivo para a construção de modelos mais adequados de concessões tornam a administração refém de interesses econômicos e propostas aparentemente vantajosas, sem que seja possível extrair desta relação todo o potencial de retorno social ali presente.

Para além dos serviços de saneamento, dentre as novas frentes de interesse do capital privado no meio urbano, especialmente no plano local, está a questão da Iluminação pública. As inovações em materiais e tecnologia de comunicação de dados tem trazido novos elementos para este segmento que vão bem mais além do que a mera troca de luminárias, alvo da primeira onda de interesse do setor.

Se inicialmente para as prefeituras a questão se resumia ao exercício de promover maior eficiência energética, reduzindo, no médio prazo, custos com a substituição de lâmpadas e contas de energia, o que já

---

<sup>65</sup> O IPTU, de competência dos municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. O Código Tributário Nacional - CTN (Lei 5.172, de 25.10.1966) rege o IPTU em seus artigos 32 a 34. Sua constitucionalidade é prevista no artigo 156, inciso I, da Carta Magna/1988. Entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos itens seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público.

<sup>66</sup> O ISSQN, de competência dos municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003 e na Lei Complementar nº 157, de 2016, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador. A Emenda Constitucional 37/2002, em seu artigo 3, incluiu o artigo 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixando a alíquota mínima do ISS em 2% (dois por cento), a partir da data da publicação da Emenda (13.06.2002). A alíquota mínima poderá ser reduzida para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968. A alíquota máxima de incidência do ISS foi fixada em 5% pelo art. 8, II, da Lei Complementar 116/2003, e este não incide sobre as exportações de serviços para o exterior do País.

era importante por si, agora se evidencia outros potenciais de utilização do conjunto de equipamentos públicos de suporte à iluminação.

Para a administração municipal, para além da questão da sustentabilidade ambiental, esta discussão se coloca sob dois prismas: o primeiro trata da redução de custos operacionais que poderão promover sobra de recursos para permitir investimentos na ampliação do sistema para regiões da cidade não atendidas. O segundo se refere a um novo olhar sobre o eventual potencial para se auferir novas receitas oriundas da concessão dos serviços de transmissão de energia e/ou de sua infraestrutura para outras finalidades e para disponibilização de novos serviços a partir da utilização destes equipamentos, como taxar a utilização de postes ou passagem de cabeamento nas vias subterrâneas. Tratar adequadamente nas concessões a gestão das infraestruturas disponibilizadas, assim como concessões de uso e de passagem podem reforçar a arrecadação.

No tocante às medidas que possam aumentar a eficácia da cobrança, da arrecadação dos tributos e o combate à sonegação fiscal, mais recentemente a União tem buscado explorar o potencial da celebração de convênios entre a Receita Federal do Brasil e os estados e municípios, tendo em vista que a redução de pessoal tem levado a um processo de reorganização funcional interno, visando concentrar esforços nos tributos que possuem maior potencial e eficácia de arrecadação no âmbito federal, delegando aos demais entes federados algumas tarefas de menor prioridade e menor interesse por parte receita federal.

Assim a União tem começado a se utilizar de acordos ou convênios administrativos<sup>67</sup> com os estados, DF ou municípios, no âmbito do federalismo cooperativo, visando estimular o aumento da arrecadação tributária e para cooperação técnica e integração fiscal, intercâmbio de informações sobre repasses e transferências de recursos financeiros, entre outros. Dentre todos os convênios previstos na Legislação, dois se destacam: o primeiro, atualmente disposto na Instrução Normativa RFB nº 1.640, de 11 de maio de 2016, para delegação ao Distrito Federal e aos Municípios optantes das atribuições de fiscalização e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); e o segundo, com base na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para fins de delegação da inscrição e cobrança da Dívida Ativa relativamente aos créditos tributários incluídos no regime de arrecadação do Simples Nacional.

Aderindo ao acordo de arrecadação do ITR federal, o município passa a receber 100% da arrecadação do tributo, ao invés dos 50% previstos originalmente, e no segundo caso, agilizará a cobrança judicial e o recebimento da Dívida Ativa de ICMS e ISS apurados no Simples Nacional, de forma que a estratégia federal também traz ganhos para os municípios.

Uma alternativa adicional de geração de recursos, apesar de em geral ter sido pouco aproveitado, o patrimônio imobiliário público pode se constituir num elemento importante para o financiamento do desenvolvimento urbano. A fragilidade dos cadastros, da avaliação e manutenção dos imóveis dos três entes são um impeditivo à adequada mensuração de seu potencial de contribuição nesse esforço, uma vez que há problemas de identificação de beneficiários, localização, usos, características e dimensionamento de áreas, dificultando sua utilização física em projetos, por um lado, e, de outro, não se consegue identificar com grau de certeza qual seria o real valor deste patrimônio.

No âmbito da União e de alguns estados, seu papel de atuação vai desde disponibilizar terras para instalação de municípios (muitos municípios estão instalados sobre terras não registradas ou com vários vícios de demarcação e registro de domínio), ceder imóveis para instalação de serviços públicos de diversos órgãos e entes, assim como administrar os terrenos de marinha, espelhos de água e disponibilizar terras para projetos de interesse público ou utilização econômica.

O patrimônio imobiliário público pode assumir um papel ainda mais relevante se considerarmos que a cobrança de foro, laudêmio, taxas de ocupação e de cessão, entre outros, produzem receitas para os governos, e que a modernização da gestão e dos cadastros podem promover uma significativa ampliação da arrecadação, além do fato de que o conjunto deste patrimônio tem um significativo valor de mercado. Destaca-se ainda que há um enorme potencial para utilização de terrenos e imóveis para a promoção do desenvolvimento urbano, sobretudo quando se torna viável gerir conjuntamente os imóveis do Patrimônio da

---

<sup>67</sup> No âmbito federal, o tema é parcialmente regulado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que trata exclusivamente dos convênios onerosos e pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, amparados no artigo 100, inciso IV, do Código Tributário Nacional.

União, INSS, RFFSA, órgãos extintos e áreas militares, destacando-se que muitas das áreas que já estão sob gestão de diversos órgãos são largamente superdimensionadas e subutilizadas, e, em muitos casos, tratam-se de áreas bem localizadas e valorizadas, que poderiam retornar ao patrimônio da União para viabilizar destinações mais nobres ou ampliar a arrecadação. Tais imóveis podem ser utilizados em permutas e podem constituir fundos imobiliários para alavancar investimentos urbanos, potencial praticamente inexplorado.

É importante considerar que, no atual cenário, uma nova política de financiamento urbano deverá ser alimentada por uma variedade mais ampla de fontes de recursos, que, em alguns casos, individualmente podem até apresentar volumes relativamente baixos de arrecadação, mas que, se somados, podem abrir uma margem importante para viabilizar investimentos. Assim, torna-se fundamental aprofundar a análise sobre o potencial de arrecadação de tais instrumentos, assim como as possibilidades e condições necessárias para sua implementação.

Uma das limitações para ampliação das receitas próprias municipais reside na necessidade de instituir ou ampliar estruturas de fiscalização locais, assim como dotá-las de infraestrutura informacional, o que demanda investimento e aumento de despesa com pessoal. Num cenário de manutenção ou queda geral nas receitas públicas, potencializam-se dois condicionantes negativos com vistas a este aperfeiçoamento: de um lado, a ampliação dos investimentos neste tipo de ação pode se tornar inviável pela absoluta falta de recursos ou de prioridade. Por outro, dada a compressão da receita, o limite de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00) pode ser atingido mesmo sem contratação de novos servidores, o que, além de trazer sérias limitações para a gestão local, inclusive leva o prefeito ao risco de improbidade administrativa, impede a ampliação do quadro técnico.

O artigo 19 da LRF, que regulamenta o disposto no artigo 169 da CF/88, expressa que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais da 50% da receita corrente líquida (RCL) da União e 60% da RCL nos estados e municípios. A LRF fixou especificamente para o município o limite de 60% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal (arts. 19 e 20), sendo 54% para a prefeitura e 6% para a câmara de vereadores, respectivamente.

A RCL é composta por todas as receitas correntes e compreende somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e outras receitas também correntes, deduzindo-se destas, no âmbito municipal, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência.

As penalidades previstas quando do não cumprimento dos limites previstos para despesas com pessoal são:

- no caso de ultrapassagem do limite prudencial (95% do limite máximo) - o ente não poderá conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração; não poderá criar cargo, emprego ou função; alterar a estrutura da carreira que implique aumento de despesa; prover cargo público ou contratar hora extra (art. 22, parágrafo único). Se o gestor desconsiderar estas restrições e ordenar a despesa, ele poderá incorrer no crime previsto no art. 359-D do Código Penal, o qual estipula como penalidade a reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

- se ultrapassar o percentual máximo permitido, o prefeito poderá ter seu mandato cassado, nos termos do art. 4º, VII, do Decreto-lei nº 201/67, caso fique demonstrada a prática de ato doloso contrário a lei ou a omissão em adotar ato de sua competência. O gestor também poderá sofrer a pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, se ordenar despesa não autorizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 359-D do Código Penal).

- se as despesas com pessoal inativo e pensionistas ultrapassar os limites definidos na lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV) e o gestor não adotar providências para recondução ao patamar permitido, ele poderá sofrer a penalidade de cassação do mandato (art. 4º, VII, do Decreto-lei nº 201/67).

Dados referentes ao 3º quadrimestre de 2018 referentes à execução orçamentária e financeira dos municípios, revelam que, dos 3.222 que encaminharam as informações (58% do total de 5.572) referentes ao Relatório de Gestão Fiscal, 1.016 haviam ultrapassado este limite (32%). De acordo com a LRF, esses municípios devem adotar medidas imediatas para se enquadrarem nos padrões, reduzindo em ao menos um terço esse

montante no primeiro quadrimestre subsequente. Além disto, dentre os 2.206 entes municipais que respeitaram o limite legal, 727 estavam próximos ao teto do “Limite Prudencial” de despesa com pessoal, o que corresponde a 23% do total de informantes. O Limite Prudencial corresponde à situação em que a despesa de pessoal se situa entre 51,3% e 54% da RCL.

Considerando que este conjunto de municípios respondentes em geral se refere àqueles mais estruturados, é possível imaginar que esta situação seja pior quando considerarmos a média dos demais municípios não respondentes. Importa salientar que estes dados se referem a 2018, portanto, um período bem anterior à pandemia, que certamente provocou uma desestruturação ainda maior.

Tal fato é importante na medida em que se verifica a ausência de certos perfis profissionais nos quadros municipais, o que reduz sua capacidade de planejamento, gestão e fiscalização em diversas áreas. Parte da falta de capacidade em acessar, aplicar e prestar contas de recursos federais por parte das prefeituras resulta desta razão. Há um elevado turn-over de funcionários não estáveis particularmente nas transições de mandatos, o que muitas vezes dificulta ou inviabiliza a continuidade das ações e o controle das informações da administração local, com efeitos deletérios em cadeia, no tempo, como paralisação de obras, perda de prazos, necessidade de ressarcimentos ao ente repassador por não execução de convênios, impossibilidade de realizar novas contratações, entre outros. Muitas vezes os esforços de capacitação realizados pela União e pelos estados podem se tornar inócuos diante da rotatividade das equipes locais.

A atividade de fiscalização dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional não é delegável ou terceirizável, menos ainda no plano municipal, mantendo-se apenas a possibilidade de terceirização de atividades-meio. Em relação à ampliação do quadro de fiscalização, é importante considerar que os salários dos fiscais municipais em geral são mais elevados do que a média dos vencimentos dos servidores. Assim, eventualmente, uma ampliação significativa do seu quadro em municípios que possuem menores receitas correntes livres poderia fazer com que a ampliação da despesa com vencimentos venha a comprometer os limites de gasto de pessoal estabelecidos pela LRF.

Além disto, o parágrafo 1º do artigo 18 da LRF fixa que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", de forma que este tipo de terceirização também entra no cômputo da despesa total de pessoal.

A argumentação aqui exposta pretende apenas atentar para o fato de que sempre há a necessidade de se verificar o retorno obtido pela administração com a ampliação das atividades de fiscalização, pois, em alguns casos, ampliar sua estrutura pode não produzir vantagens. Muitas prefeituras, por exemplo, não demonstram interesse em investir numa estrutura de fiscalização própria do ITR federal, que poderia lhe render 100% da arrecadação do tributo (ao invés de apenas 50%), pois o resultado adicional em arrecadação em algumas situações não compensa a despesa com contratação de pessoal, gestão de cadastros, informatização, infraestrutura, etc.

Assim, uma alternativa seria repensar os limites impostos pela LRF, flexibilizando-os em troca do compromisso de os municípios aumentarem suas receitas próprias num montante superior às despesas de contratação no exercício seguinte, prevendo-se outra penalização no caso deste comportamento não vir a se verificar.

No bojo do processo de financeirização das economias, dentre os esforços de “inovação” na geração de receitas crescem as articulações no sentido de ampliar o escopo da gestão financeira dos municípios e estados por meio de iniciativas como a emissão de debêntures associadas a receitas municipais ou maior liberalidade para endividamento, buscando contornar a Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o disposto na regulação federal sobre o tema<sup>68</sup>.

Trata-se da Securitização de Créditos Públicos, instrumento já utilizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e pela Prefeitura de Belo Horizonte/MG para antecipar receitas e contornar as limitações existentes para endividamento. A operação envolve a utilização de uma empresa estatal (criada como uma

---

<sup>68</sup> Como a Resolução do Senado nº 43, de 2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, o Código Tributário Nacional e a Lei 4.320/1964.

Sociedade de Propósito Específico – SPE), que emite papéis financeiros (debêntures), com garantia estatal, visando a securitização de receitas esperadas (como a de royalties de petróleo, no caso do Rio de Janeiro) ou cessão onerosa dos direitos de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa (Belo Horizonte).

Ambos os casos são alvos de Comissões Parlamentares de Inquérito e de investigações pelos tribunais de contas destes estados, e não obstante terem se mostrado operações que trouxeram prejuízos aos poderes públicos, há um esforço no sentido de regularizar este tipo de mecanismo. Trata-se do PLP 459/2017, Projeto de Lei Complementar, que tramita em regime de urgência no Congresso Nacional e a PEC 438/2018, uma Proposta de Emenda à Constituição, que objetiva uma mudança nas regras de cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da federação.

Cabe considerar que a recessão econômica e os impactos da pandemia não só afetam as receitas, como também têm exercido grande pressão sobre a evolução dos gastos municipais, notadamente na saúde e assistência social, e provavelmente na educação e habitação, e provocando outros impactos no meio urbano que demandarão maiores despesas num horizonte próximo.

Poucos tem se atentado ao fato de que um número significativo de concessões de serviços à iniciativa privada possui cláusulas compensatórias no caso de redução do consumo dos serviços, que deverão ser pagos pelo usuário, em virtude dos prejuízos derivados da sua baixa utilização. Estes mecanismos são introduzidos no intuito de garantir uma demanda mínima pelo serviço, para atrair os investidores privados, o que demonstra que não há empreendedor que efetivamente assuma todos os riscos na operação dos serviços concedidos. E o impacto financeiro necessário ao pagamento deste gap entre serviços prestados e a demanda mínima será cobrado pelas concessionárias. Na esfera urbana, estes impactos envolvem principalmente o setor elétrico e de transportes urbanos.

Por exemplo, desde o início da pandemia no país, o movimento de passageiros transportados no sistema de metrô do Rio de Janeiro caiu cerca de 80%, de 20 milhões de passageiros em meados de março para 3,9 milhões em junho.<sup>69</sup> Em junho, com a volta de algumas atividades, houve melhora, mas o fluxo continuou 73% menor que no mesmo mês de 2019. Segundo a direção do MetrôRio, essa queda significa um prejuízo mensal de R\$ 35 milhões, e na possibilidade de a pandemia não arrefecer até o final do ano, há a possibilidade de haver compensações que podem chegar a R\$ 300 milhões, o que equivale a 30% da receita anual da empresa.

Já a SuperVia, empresa que opera serviços de trens urbanos na região metropolitana do Rio de Janeiro, contabiliza perdas mensais de R\$ 30 milhões devido às medidas de isolamento social. Antes da pandemia, o movimento na SuperVia era de 600 mil passageiros ao dia, atualmente o volume caiu para 200 mil. De março até meados de junho, a empresa perdeu R\$ 102 milhões em tarifas, e começa a apresentar problemas de caixa. Mas, nesse período, os custos permaneceram mais ou menos os mesmos. Até o fim do ano, a perda estimada chega a R\$ 285 milhões<sup>70</sup>.

O setor de trens e metrôs tem características diferentes dos modais de barcas e ônibus, e até aviação, por exemplo, que podem desmobilizar parte dos seus veículos ajustando-os a demanda. Os custos da operação dos transportes sobre trilhos são menos elásticos, praticamente fixos, onde o gasto é praticamente o mesmo para operar o trem vazio ou cheio, onde a viabilidade do negócio depende de aglomeração. Há o entendimento de que a pandemia se enquadra na categoria de evento de força maior, o que dá direito a uma compensação às empresas, situação prevista na quase totalidade dos contratos, ensejando pedido de reequilíbrio econômico-financeiro. Os modelos de concessão serão debatidos com maior detalhe na Nota 3, cabendo apenas alertar que é preciso repensar a lógica das parcerias público-privadas no sentido de tornar os serviços atraentes à iniciativa privada, sem que se onere demasiadamente as tarifas aos usuários ou a administração pública.

Assim, não se trata apenas do efeito direto da crise sobre as receitas municipais, mas de um gasto extra que deverá ser suportado por usuários, estados e prefeituras, pressionando as rendas das famílias e os

<sup>69</sup> Jornal Valor Econômico. Metrô do RJ só tem caixa para operar por mais 2 meses. Caderno B, pág. 4, 4, 5 e 6 de julho de 2020.

<sup>70</sup> Jornal Valor Econômico. Operadora de serviços de trens urbanos do Rio pode ficar sem recursos para continuar trabalhando. Caderno B, pág. 4, 4, 5 e 6 de julho de 2020.

cofres de estados e municípios. Muito terá que ser analisado e negociado para se reduzir este tipo de impacto sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviços, o que pode trazer fortes consequências orçamentárias principalmente para os estados e municípios, normalmente os titulares dos serviços, que já estão com suas finanças severamente abaladas. Estas contas a pagar referentes ao passado, impactam fortemente a perspectiva de investimentos futuros em desenvolvimento urbano, pois não se trata de um gasto para ampliar serviços de transporte, mas cobrir custos contratuais do passado.

Os principais efeitos positivos trazidos pelo fortalecimento da arrecadação própria estão relacionados ao fato de que, ao se reduzir o grau de dependência da prefeitura em relação aos demais entes, torna-se mais viável planejar melhor as despesas e conduzir um planejamento de mais longo prazo, dada a viabilização de um fluxo de receitas mais constantes, que permitiriam realizar investimentos de maior prazo de execução, a partir de poupança própria. Especial destaque será dado à potência dos instrumentos de captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias e tributação local da terra regulamentados pelo Estatuto da Cidade na capacidade de promoção no financiamento do desenvolvimento urbano, a ser tratado no capítulo 4.

Diante do exposto, é importante considerar que as perspectivas de ampliação de receitas locais dialoga com o perfil arrecadatário de cada município, tornando fundamental entender a dinâmica recente da evolução destas receitas, assim como sua composição, para entender os limites e potenciais envolvidos em cada quadro. As evidências apontam para a enorme heterogeneidade do espectro das finanças municipais no Brasil, notadamente marcadas pela desigualdade no acesso às fontes de financiamento, e expõem os limites para ampliação de receitas em certos perfis tipológicos, conforme veremos a seguir.

### 3. A distribuição desigual da arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros

#### 3.1. As receitas municipais à luz da base *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra)*

A presente seção tem por intuito mostrar um quadro das principais receitas municipais, tomando como base os resultados divulgados no banco de dados *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra)*, consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de modo a contribuir para a discussão sobre as capacidades fiscais municipais e os desafios para o financiamento do desenvolvimento urbano no âmbito das cidades brasileiras.

O Finbra representa uma das principais fontes primárias de dados sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros, ao apresentar contas de receitas e despesas correntes e de capital, bem como as respectivas contas patrimoniais, desagregadas por município. Os dados municipais que compõe esta base são de natureza autodeclarada, em que cada prefeitura informa seus resultados anuais à STN referentes a cada exercício, e, a partir desses dados, o Finbra é construído.

Esse fato gera algumas incompletudes e vieses na base. As versões do Finbra ano a ano não cobrem a totalidade dos municípios brasileiros, uma vez que diversas prefeituras não enviam seus resultados do exercício à STN e/ou apresentam apenas aos Tribunais de Contas subnacionais, sendo seu grau de cobertura variável em cada ano. Outro ponto é que mesmo considerando municípios que enviaram seus resultados, por vezes a base não vem completa, com diversos campos nulos ou preenchidos de forma incorreta. Nesse sentido, a construção de um painel de dados que cobrisse todos os municípios e suas diversas contas representa um trabalho complexo, que por vezes exige metodologias de imputação e combinação com outras fontes de dados<sup>71</sup> (ORAIR e ALENCAR, 2010).

Por outro lado, por mais que não seja completo o Finbra apresenta uma cobertura significativa, geralmente superior a 5.000 municípios por ano, sendo uma fonte de fácil acesso e disponível para a sociedade. Ademais, como esse primeiro estudo se baseia nas receitas próprias dos municípios, além dos portais de transparência e prefeituras municipais, parte dos dados especialmente de receitas tributárias não estão consolidados em larga escala em outras bases que não o Finbra. Sendo assim, para esse trabalho usaremos os resultados tal como disponíveis no Finbra, para o agregado de municípios brasileiros. Desde 2014, com a criação do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI), desenvolvido pela STN em parceria com o *Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)*, se tornou possível o envio de dados de finanças municipais à STN por meio de planilhas eletrônicas, representando uma alternativa às declarações antes consolidadas pelos municípios em documentos físicos e disquetes e enviadas à STN por meio de terceiros<sup>72</sup>. Esse sistema integrado permitiu uma maior fluidez tanto no preenchimento de dados pelas prefeituras municipais quanto uma facilidade no acesso à essas informações pela sociedade.

Por ter entrado em operação em 2014, o SINCOFI abarca dados a partir do ano de exercício de 2013. Esse artigo se limitará então aos dados de declaração de receitas municipais do Finbra disponíveis no SINCOFI

---

<sup>71</sup> Por exemplo, os resultados de transferências constitucionais para os municípios a partir das fontes pagadoras, consolidados pelo Tesouro Nacional (<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>).

<sup>72</sup> Vide *Cartilha para extração de dados – FINBRA/SINCOFI*, disponível em <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=21904>.

referentes ao ano de exercício de 2013 a 2018<sup>73</sup>, para a declaração anual de receitas realizadas pelos municípios<sup>74</sup>.

Apesar de considerar as contas agregadas de receitas anuais dos municípios, esta nota tem como foco as receitas próprias municipais, destacando os impostos e taxas de competência municipal. Sendo assim, considera como receitas próprias aquelas que o município arrecada diretamente através de instrumentos tais como impostos, taxas e contribuições, patrimônio, entre outros. A partir dessa definição, as receitas próprias aqui consideradas representam todas as receitas municipais que não se originaram de transferências de outros entes da federação e/ou de outros municípios e de operações de crédito mediante colocação de títulos públicos ou das contratações de empréstimos.

Cabe destacar aqui que os Impostos de Renda Retido na Fonte (IRRF) e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) foram considerados nesse trabalho como transferências correntes da União, apesar de serem classificados como receitas próprias tributárias de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)<sup>75</sup> da STN a partir de 2002 (BREMAEKER, 2019). Isso pois, por mais que sejam contas da espécie impostos<sup>76</sup>, são tributos constitucionalmente pertencentes à esfera arrecadatória da União, que é quem regula e estabelece todos os parâmetros e estratégias arrecadatórios, sendo mais afetos à lógica das transferências obrigatórias, ainda que sejam retidos diretamente pela esfera local.

A partir das informações sobre as receitas realizadas, o estudo elabora recortes de análise ao tomar outras fontes de dados de diversas características municipais, de modo a propor tipologias para esses municípios e relacioná-las com suas declarações de receitas. Com isso, espera-se fornecer uma variedade de olhares sobre os resultados financeiros dos municípios, e ensejar o debate acerca dos limites e oportunidades para o financiamento do desenvolvimento urbano municipal, bem como sobre as desigualdades entre grupos de municípios no que tange a sua arrecadação.

Essa análise se baseia em recortes de agregados para o Brasil e outros recortes territoriais, não tendo o intuito por hora de se debruçar sobre características individuais e particulares dos municípios. O trabalho se divide em duas partes analíticas. Primeiramente, apresentará os dados para todos os municípios que declararam suas receitas do ano de 2018, ano mais recente considerado nesse artigo, cuja base se mostra bastante representativa, correspondendo a 98,17% do universo municipal, 95,44% do PIB e 97,68% da população do país.

Em um segundo momento, o artigo apresenta um olhar sobre a evolução da arrecadação entre 2013 e 2018. Dado o diferente número de municípios que aderiram à declaração do Finbra entre esses anos, essa parte considerará apenas os municípios que enviaram os resultados e que estão presentes em todos os anos. Para essa análise, serão considerados os anos de 2013, 2015 e 2018, em que municípios comuns ao Finbra nesses anos representam 5.306 dos 5.570 municípios brasileiros (95,26%), aproximadamente 95% do PIB (anos de 2013 e 2015) e 96% da população do país, se constituindo numa amostra bastante representativa do universo municipal brasileiro. Entendemos que ao considerar os mesmos municípios ano a ano, podemos ter uma melhor noção de comparação temporal da evolução dos resultados desses municípios, evitando ter de recorrer a imputações para compensar a quantidade de municípios que não apresentaram informações em todos os anos.

---

<sup>73</sup> Por ser um banco de dados atualizado constantemente, dado as diferentes temporalidades de envio das informações pelas prefeituras e de consolidação de dados pela STN, esse trabalho não incluiu os resultados do Finbra para os anos mais recentes de 2019 e 2020. Ademais, as informações apresentadas nessa nota são referentes à consulta no SINCOFI realizada em 24 de julho de 2020, sendo possível inserções de novas informações no Finbra após esse período.

<sup>74</sup> As receitas realizadas (declarações de receitas do orçamento municipal, anexo I-C do Manual de Contabilidade do Setor Público) nesse trabalho se referem às receitas brutas realizadas, não abarcando por hora as deduções de receitas – para constituição do FUNDEB, de deduções de transferências constitucionais, entre outras. Ao se excluir as deduções chegaríamos nas receitas líquidas realizadas.

<sup>75</sup> Para acesso à diferentes versões do MCASP, ver <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>.

<sup>76</sup> Ver classificação da receita orçamentária no MCASP de dezembro de 2018, p. 33.

### **3.2. Análise da estrutura e evolução recente das receitas fiscais e extrafiscais dos municípios a partir dos dados Finbra**

#### **3.2.1. Resultados das receitas municipais FINBRA para o ano de 2018**

Para a análise de tipologia municipal em relação aos resultados fiscais de receitas tal como declarado pela base FINBRA, tomamos dois grupos de análise. Como o ponto focal são os impostos e taxas de competência municipal, identificados dentro do que conceituamos anteriormente como receitas próprias dos municípios, as receitas próprias arrecadadas no exercício de 2018 serão analisadas tanto em comparação à outros agregados, a saber, receitas totais arrecadadas, total de transferências e operações de crédito; quanto em relação a algumas de suas subcontas, como impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições.

Dessa forma, conseguimos captar tanto a dimensão da receita própria em relação ao total arrecadado quanto seu balanço em relação às transferências recebidas. Ademais, conseguimos também investigar a importância relativa de impostos, taxas e contribuições na formação da receita própria municipal do país. Para o cálculo das receitas totais foram excluídas as contas de receitas correntes e de capital intraorçamentárias, evitando-se assim, o efeito de dupla contagem.

##### *Distribuição regional da arrecadação de receitas orçamentárias*

O primeiro olhar sobre os resultados das receitas municipais proposto nesse trabalho se dá na divisão regional dos municípios, de modo a investigar a composição da receita orçamentária para o ano de 2018. A Tabela 1 mostra a distribuição dos municípios em cada região, tanto para os municípios presentes no Finbra quanto para o total do país. Os municípios presentes na base correspondiam à 98,17% do total do Brasil. Todas as regiões mostraram uma representatividade da amostra acima dos 90%, sendo a menor observada no Centro-Oeste, de 94,22%, seguida do Norte (96%) e Nordeste (97,88%).

Importante notar também a representatividade das regiões frente ao Brasil. Considerando apenas os municípios presentes no Finbra em 2018, a maioria dos municípios brasileiros se encontravam no Nordeste (32,11%) e no Sudeste (30,25%). A terceira região com maior número de municípios brasileiros se mostrava no Sul (21,69%), seguidas do Centro-Oeste (8,05%) e Norte (7,90%).

**Tabela 1:** Distribuição dos municípios por região em 2018

Região	Finbra 2018	Total 2018	Finbra/Total 2018 (%)	Finbra/Brasil 2018 (%)
Norte	432	450	96,00	7,90
Nordeste	1756	1794	97,88	32,11
Sudeste	1654	1668	99,16	30,25
Sul	1186	1191	99,58	21,69
Centro-Oeste	440	467	94,22	8,05
Brasil	5468	5570	98,17	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

As Tabelas 2 e 3 apresentam as receitas nominais e relativas ao total do Brasil em 2018 segundo as declarações do Finbra para os agregados de Receita Orçamentária Total<sup>77</sup>, Receita Própria<sup>78</sup>, Total de Transferências<sup>79</sup> e Operações de Crédito. No olhar para a Tabela 3, a região Sudeste mostrou a maior participação na distribuição da receita total do Brasil, com 47,81% do total arrecadado pelos municípios segundo o Finbra em 2018. Apesar do maior número de municípios no Nordeste, este apresentou uma participação relativa de menos da metade do Sudeste (21,97%). A terceira maior participação foi a do Sul (17,09%), seguidas do Norte (6,62%) e do Centro-Oeste (6,51%).

Essa diferença fica ainda mais acentuada quando consideramos a receita própria dos municípios. A região Sudeste concentrou 60,18% do total de receitas municipais do país para esse grupo de contas, seguidas da região Sul (17,97%), Nordeste (12,38%), Centro-Oeste (5,78%) e Norte (3,68%). Para o total de transferências as participações relativas de cada região são próximas ao observado para as receitas totais, com uma concentração maior do Sudeste (55,69%) para as operações de crédito municipais.

<sup>77</sup> Excluídas dessa conta as receitas intraorçamentárias correntes e de capital.

<sup>78</sup> As Receitas Próprias foram calculadas como as Receitas Orçamentárias Totais excluídas as transferências correntes e de capital (Total de Transferências) e as Operações de Crédito.

<sup>79</sup> Soma das transferências correntes e transferências de capital. Conforme dito na introdução, os Impostos de Renda Retidos na Fonte (IRRF) e os Impostos sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) foram considerados transferências correntes, sendo, portanto, contabilizados no Total de Transferências e não de Receitas Próprias.

**Tabela 2:** Distribuição das receitas municipais por região geográfica em 2018 (R\$)

Região	Receita Orçamentária Total (R\$)	Receita Própria (R\$)	Total de Transferências (R\$)	Operações de Crédito (R\$)
Norte	43.547.462.158,56	7.303.339.741,75	35.881.027.486,40	363.094.930,41
Nordeste	144.536.570.045,32	24.565.940.210,39	119.151.006.717,45	819.623.117,48
Sudeste	314.429.774.159,57	119.379.520.522,99	192.001.628.484,66	3.048.625.151,92
Sul	112.389.943.060,83	35.642.785.958,97	75.719.844.346,18	1.027.312.755,68
Centro-Oeste	42.829.681.787,53	11.471.581.564,30	31.142.013.610,81	216.086.612,42
Brasil	657.733.431.211,81	198.363.167.998,40	453.895.520.645,50	5.474.742.567,91

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

**Tabela 3:** Distribuição das receitas municipais por região geográfica em 2018 – participação relativa de cada região (%)

Região	Receita Orçamentária Total (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferências (%)	Operações de Crédito (%)
Norte	6,62	3,68	7,91	6,63
Nordeste	21,97	12,38	26,25	14,97
Sudeste	47,81	60,18	42,30	55,69
Sul	17,09	17,97	16,68	18,76
Centro-Oeste	6,51	5,78	6,86	3,95
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

Por sua vez, a Tabela 4 mostra a participação relativa de cada grupo de contas com relação à Receita Orçamentária Total arrecadada para cada região do país. Para todas as regiões o total de transferências representou a maioria do percentual arrecadado de receita orçamentária total, ainda que em proporções diferentes. Desta forma, a região Nordeste e Norte mostraram maior dependência das transferências (82,44% e 82,40%, respectivamente) em relação à receita própria (17% e 16,77%, respectivamente). Nesse balanço, o Centro-Oeste foi o terceiro com maior participação das transferências (72,71%) em relação às receitas próprias (26,78%), seguidos do Sul (67,37% de transferências e 31,71% de receitas próprias) e Sudeste (61,06% de transferências e 37,97% de receitas próprias). Para todas as regiões as operações de crédito representaram menos de 1% do total arrecadado, com maiores participações para as regiões Sudeste (0,97%), Sul (0,91%) e Norte (0,83%).

**Tabela 4:** Participação relativa das receitas municipais por região geográfica em 2018 (%)

Região	Receita Total (%)	Orçam (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferênc (%)	Operações de Créd (%)
Norte	100,00		16,77	82,40	0,83
Nordeste	100,00		17,00	82,44	0,57
Sudeste	100,00		37,97	61,06	0,97
Sul	100,00		31,71	67,37	0,91
Centro-Oeste	100,00		26,78	72,71	0,50
Brasil	100,00		30,16	69,01	0,83

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

Por fim, frente à grande diversidade populacional dos municípios brasileiros em cada região, a Tabela 5 mostra a distribuição regional de arrecadação *per capita* das receitas orçamentárias, ao se considerar a soma da população dos municípios estimada pelo IBGE em 2018 para cada região. Isso representaria uma *proxy* da arrecadação por pessoa para cada região, o que grosso modo mostraria o montante para gasto com o indivíduo no ano de exercício.

No grupo de receitas totais, o Norte (R\$ 2.468,48) e o Nordeste (R\$ 2.565,14) foram as únicas regiões que ficaram abaixo dos R\$ 3.000 *per capita* em 2018. As maiores diferenças de receitas *per capita* entre regiões foram encontradas para o grupo de receitas próprias, com o Sudeste apresentando o maior volume (R\$ 1.368,69), e, junto do Sul (R\$ 1.200,46), apresentaram uma arrecadação própria *per capita* maior que a média do país (R\$ 974,04). Já o Centro-Oeste (R\$ 899,78), o Nordeste (R\$ 435,98) e o Norte (R\$ 413,99) ficaram abaixo da média brasileira, essas duas últimas com menos da metade do valor para o Brasil.

**Tabela 5:** Distribuição das receitas municipais *per capita* por região geográfica em 2018 (R\$)

Região	Receita Orçamentária Total (R\$)	Receita Própria (R\$)	Total de Transferências (R\$)	Operações de (R\$)
Norte	2.468,48	413,99	2.033,91	20,58
Nordeste	2.565,14	435,98	2.114,61	14,55
Sudeste	3.604,93	1.368,68	2.201,29	34,95
Sul	3.785,33	1.200,46	2.550,27	34,60
Centro-Oeste	3.359,35	899,78	2.442,63	16,95
Total	3.229,72	974,04	2.228,80	26,88

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

As tabelas acima apontam para um perfil arrecadatório bastante diferenciado do ponto de vista regional no tocante aos tributos arrecadados na esfera local, dado que as regiões norte e nordeste apresentam uma receita própria *per capita* equivalente a um terço daquela produzida no Sul e Sudeste e metade da apresentada pelo Centro-Oeste. Com menor capacidade de arrecadação própria, os municípios da região norte e nordeste se mostram bem mais dependentes das transferências intergovernamentais, que respondem por mais de 80% dos recursos disponíveis.

Por sua vez, as tabelas 6 e 7 levantam informações regionais de arrecadação, porém considerando agora algumas contas específicas das receitas próprias, em especial as receitas tributárias dos municípios. A tabela 6 mostra o total nominal arrecadado para cada uma dessas contas consideradas, para se ter uma referência sobre o montante arrecadado para cada região.

Para fins de análise, a tabela 7 mostra a participação de cada região na arrecadação em 2018. A partir dos dados declarados no Finbra, a tabela mostra que a região Sudeste concentrou 64,56% da arrecadação de receitas tributárias do país. A segunda maior porcentagem de arrecadação para essa conta se encontrou no Sul, mas a participação é de 15,06%, seguidos do Nordeste, com 11,78%, do Centro-Oeste, com 5,34% e o Norte, concentrando 3,25% do total de receita tributária arrecadado pelo país.

Ao se considerar os principais impostos<sup>80</sup> arrecadados, a concentração do Sudeste permanece, especialmente com relação ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), em que seus municípios quase 70% do total de IPTU arrecadado pelos municípios em 2018. Essa participação decresce um pouco quando consideramos o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), em que o Sudeste concentrava 58,21% da arrecadação, seguido do Sul (20,90%), e com participações menores do Nordeste (10,91%), Centro-Oeste (7,92%) e Norte (2,06%). Para os Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Sudeste concentrou 65,90% da arrecadação brasileira, contra 12,88% no Nordeste, 12,38% no Sul, 4,61% no Centro-Oeste e 4,24% no Norte. Para as outras taxas e contribuições ainda se percebe uma desigualdade de arrecadação na região Sudeste relativa às demais regiões para a maioria das contas, ainda que em menor escala. A exceção se dá para as contribuições econômicas, em que o Centro-Oeste arrecadou 42,93% do total, seguido do Sul, com 27,43%.

A partir dessa análise de repartição regional de parte das contas de receitas próprias dos municípios em 2018, uma questão que se coloca é qual a importância de cada uma delas para o total arrecadado de receitas próprias nesse ano. A tabela 8 mostra a participação relativa de cada conta considerada para as receitas próprias municipais arrecadadas por região. Percebe-se que para todas as regiões mais da metade da composição de receitas próprias vem da arrecadação tributária, com uma porcentagem referente às contribuições e o resto de outras fontes como receitas patrimoniais, agrícolas e industriais, não consideradas nesse primeiro estudo.

Com relação à arrecadação total de receitas próprias do país, 53,65% foram arrecadadas através do IPTU e ISS. Ao se olhar para cada região, ambos os impostos mostraram porcentagem próximas de arrecadação em relação ao total. Os destaques maiores foram para os municípios do Sudeste (25,65% das receitas próprias) e no Centro-Oeste (21,63%). Já para o ISS as maiores porcentagens se deram no Norte (36,04%), no Sudeste (34,30%) e no Nordeste (32,57%). O ITBI representou uma menor porcentagem de receitas próprias (5,60% do total arrecadado pelo país). Os outros componentes de receita tributária considerados, as taxas pelo exercício de poder de polícia (2,17%), taxas pela prestação de serviços (3,36%) e contribuições de melhoria (0,20%), mostraram uma participação menor no “bolo” de receitas próprias arrecadadas pelo total de municípios do Finbra em 2018.

Em termos de participação das contribuições, as contribuições sociais se mostraram mais expressivas, com 7% do total de receitas próprias arrecadadas nos municípios, seguidas das contribuições para o custeio de serviços de iluminação pública (4,42%), e das contribuições econômicas (0,09%). Com relação às contribuições sociais, as regiões Centro-Oeste (10,57%), Norte (10,56%), e Nordeste (9,36%) foram as que tiveram uma maior participação relativa dessa conta nas receitas próprias. Para as contribuições para o custeio de serviços de iluminação pública a concentração foi maior nas regiões Norte (9,19%) e Nordeste (8,24%).

---

<sup>80</sup> Como levantado na introdução, não consideramos os impostos de renda retidos na fonte (IRRF) e os impostos sobre a propriedade territorial rural (ITR) como receita tributária, devido à suas origens ligadas diretamente ao exercício da União. Eles foram, portanto, classificados como transferências correntes.

**Tabela 6:** Distribuição das receitas próprias e subcontas por região geográfica em 2018 (R\$)

Região	Receita Própria (R\$)	Receita Tributária (R\$)	IPTU (R\$)	ITBI (R\$)	ISS (R\$)
Norte	7.303.339.741,75	4.237.104.466,25	804.631.106,60	229.197.706,00	2.631.805.389,60
Nordeste	24.565.940.210,39	15.371.813.506,84	3.813.864.370,65	1.213.269.787,57	8.001.321.516,04
Sudeste	119.379.520.522,99	84.227.513.922,75	30.618.390.279,80	6.471.498.965,46	40.942.482.686,66
Sul	35.642.785.958,97	19.652.120.649,94	6.584.619.141,88	2.323.972.997,55	7.688.500.873,39
Centro-Oeste	11.471.581.564,30	6.972.177.552,92	2.481.755.514,55	880.166.277,42	2.861.930.941,18
Total	198.363.167.998,40	130.460.730.098,70	44.303.260.413,48	11.118.105.734,00	62.126.041.406,87

Região	Taxas de P. Polícia (R\$)	Taxas de Serviços (R\$)	Con. Melhoria (R\$)	Contribuições (R\$)	Con. Sociais (R\$)	Con. Econômicas (R\$)	Con. Iluminação (R\$)
Norte	281.847.579,78	191.155.682,31	28.261.433,26	1.464.951.517,76	771.565.954,12	22.550.390,72	670.835.172,92
Nordeste	758.236.888,06	776.962.887,15	101.788.407,30	4.334.431.667,82	2.299.805.626,00	9.577.096,61	2.025.048.945,21
Sudeste	2.170.447.722,32	3.406.773.366,28	168.069.419,12	10.742.238.953,53	6.824.356.701,03	23.543.403,81	3.894.338.848,69
Sul	771.588.349,99	1.995.742.718,30	80.321.892,08	4.436.090.098,09	2.779.306.732,16	51.500.859,58	1.605.282.506,35
Centro-Oeste	328.078.351,86	290.340.180,92	24.005.482,19	1.873.662.631,94	1.212.118.841,82	80.611.861,77	580.931.928,35
Total	4.310.198.892,01	6.660.974.834,96	402.446.633,95	22.851.374.869,14	13.887.153.855,13	187.783.612,49	8.776.437.401,52

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

**Tabela 7:** Distribuição das receitas próprias e subcontas por região geográfica em 2018 – participação relativa de cada região (%)

Região	Receita Própria (%)	Receita Tributária (%)	IPTU (%)	ITBI (%)	ISS (%)
Norte	3,68	3,25	1,82	2,06	4,24
Nordeste	12,38	11,78	8,61	10,91	12,88
Sudeste	60,18	64,56	69,11	58,21	65,90
Sul	17,97	15,06	14,86	20,90	12,38
Centro-Oeste	5,78	5,34	5,60	7,92	4,61
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Região	Taxas de P. Polícia (%)	Taxas de Serviços (%)	Con. Melhoria (%)	Contribuições (%)	Con. Sociais (%)	Con. Econômicas (%)	Con. Iluminação (%)
Norte	6,54	2,87	7,02	6,41	5,56	12,01	7,64
Nordeste	17,59	11,66	25,29	18,97	16,56	5,10	23,07
Sudeste	50,36	51,15	41,76	47,01	49,14	12,54	44,37

Sul	17,90	29,96	19,96	19,41	20,01	27,43	18,29
Centro-Oeste	7,61	4,36	5,96	8,20	8,73	42,93	6,62
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

**Tabela 8:** Participação relativa das receitas tributárias e contribuições nas receitas próprias por região em 2018 (%)

Região	Receita Própria (%)	Receita Tributária (%)	IPU (%)	ITBI (%)	ISS (%)
Norte	100	58,02	11,02	3,14	36,04
Nordeste	100	62,57	15,53	4,94	32,57
Sudeste	100	70,55	25,65	5,42	34,30
Sul	100	55,14	18,47	6,52	21,57
Centro-Oeste	100	60,78	21,63	7,67	24,95
Total	100	65,77	22,33	5,60	31,32

Região	Taxas de P. Polícia (%)	Taxas de Serviços (%)	Con. Melhoria (%)	Contribuições (%)	Con. Sociais (%)	Con. Econômicas (%)	Con. Iluminação (%)
Norte	3,86	2,62	0,39	20,06	10,56	0,31	9,19
Nordeste	3,09	3,16	0,41	17,64	9,36	0,04	8,24
Sudeste	1,82	2,85	0,14	9,00	5,72	0,02	3,26
Sul	2,16	5,60	0,23	12,45	7,80	0,14	4,50
Centro-Oeste	2,86	2,53	0,21	16,33	10,57	0,70	5,06
Total	2,17	3,36	0,20	11,52	7,00	0,09	4,42

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

### Resultados de agregados por grupos populacionais

A distribuição da receita municipal pelo olhar sobre as regiões mostrou que, apesar de grande parte dos municípios do Brasil estarem localizados no Nordeste, a região Sudeste foi a que mais se destacou em termos de arrecadação da receita em 2018. Também destacou que as desigualdades entre as regiões se mostraram mais acentuadas quando consideramos as receitas próprias dos municípios, em que principalmente o Norte e o Nordeste se mostraram com uma baixa arrecadação frente ao volume de transferências recebido.

Apesar de já dar um indicativo sobre as capacidades de arrecadação dos municípios e as desigualdades distributivas, a composição dos municípios em cada região segundo seu porte populacional é heterogênea. Por ser um dos fatores determinantes da capacidade de arrecadação própria dos municípios, esta subseção apresenta a distribuição de receitas municipais segundo seu porte populacional, com base nos municípios presentes no Finbra 2018 e nas estimativas populacionais do IBGE para esse mesmo ano.

Como denotado, nem todos os 5.570 municípios de 2018 estão presentes no banco de dados do Finbra. No entanto, a população do grupo de municípios que declararam suas receitas ao Finbra nesse ano representou 97,68% da população estimada para o Brasil, uma amostra significativa para a análise da distribuição das receitas municipais no país<sup>81</sup>.

A Tabela 9 apresenta a divisão dos municípios segundo sua população residente estimada em 2018. A tabela mostra que a maioria dos municípios da amostra possuíam uma população entre 5 mil e 50 mil habitantes (85,77% do total de municípios presentes no Finbra 2018), sendo 66,08% do total de municípios do Finbra 2018 com uma população entre 2 mil e 20 mil habitantes. No entanto, ao se considerar o montante populacional desses grupos de municípios, percebe-se uma distribuição um pouco mais homogênea, com participações populacionais relevantes para os que possuem a partir de 50 mil habitantes também.

**Tabela 9:** Divisão dos municípios presentes no Finbra 2018 pela sua população residente

Grupo Populacional	Municípios Finbra 2018	Municípios/ Total (%)	População Municípios Finbra 2018	População/Total (%)
até 2 mil	118	2,16	195.713	0,1
2 mil a 5 mil	1111	20,32	3.937.691	1,93
5 mil a 10 mil	1174	21,47	8.380.986	4,12
10 mil a 20 mil	1328	24,29	18.970.162	9,32
20 mil a 50 mil	1077	19,7	32.800.816	16,11
50 mil a 100 mil	347	6,35	23.932.040	11,75
100 mil a 200 mil	162	2,96	21.628.123	10,62
200 mil a 500 mil	106	1,94	31.782.985	15,61
500 mil a 1000 mil	29	0,53	19.248.136	9,45
1000 mil a 5000 mil	14	0,26	23.907.882	11,74
5000 mil ou mais	2	0,04	18.865.793	9,26
Total	5468	100	203.650.327	100

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e estimativas populacionais do IBGE

De forma análoga às regiões, as Tabelas 10 e 11 mostram o total arrecadado pelos municípios por grupo populacional e a porcentagem de cada grupo frente à receita do país, respectivamente. Apesar da pouca diferença de participação relativa dos grupos populacionais a partir de 20 mil habitantes, as maiores porcentagens se mostraram para os grupos de 100 mil a 500 mil habitantes (15,38%) e de 20 mil a 50 mil habitantes (14,65%).

<sup>81</sup> Essa e outras classificações das amostras municipais aqui adotadas em relação ao total de municípios do país se encontram no anexo metodológico desse trabalho.

Com relação aos grupos de contas de receita própria, o quadro já não se mostra tão homogêneo quanto para o total de receitas. A participação relativa de cada grupo populacional cresce conforme o número de habitantes do município, com exceção dos municípios com 100 mil a 500 mil habitantes (17,91%), que possui uma participação maior que os municípios de 500 mil a 1 milhão de habitantes (11,42%) e de 1 milhão a 5 milhões de habitantes (15,61%). Enquanto os municípios acima de 5 milhões de habitantes – São Paulo e Rio de Janeiro – detinham 23,97% das receitas próprias em 2018, a soma das porcentagens dos municípios de até 50 mil habitantes arrecadaram 13,56% das receitas próprias.

**Tabela 10:** Distribuição das receitas municipais por grupos populacionais em 2018 (R\$)

Grupo Populacional	Receitas Totais (R\$)	Receita Própria (R\$)	Total de Transferências (R\$)	Operações de Crédito (R\$)
até 2 mil	1.786.415.042,71	112.037.622,32	1.671.606.390,43	2.771.029,96
2 mil a 5 mil	21.069.880.197,25	1.713.712.781,72	19.300.996.842,96	55.170.572,57
5 mil a 10 mil	30.319.222.339,59	3.201.164.041,83	27.044.766.778,94	73.291.518,82
10 mil a 20 mil	59.140.844.933,83	6.664.991.311,18	52.301.550.956,65	174.302.666,00
20 mil a 50 mil	96.388.149.208,16	15.205.262.740,42	80.962.205.896,78	220.680.570,96
50 mil a 100 mil	69.114.950.546,83	16.094.905.058,53	52.803.521.601,94	216.523.886,36
100 mil a 200 mil	66.705.827.493,32	18.680.599.310,16	47.755.312.151,36	269.916.031,80
100 mil a 500 mil	101.155.434.570,32	35.520.760.610,92	64.657.153.488,18	977.520.471,22
500 mil a 1000 mil	61.118.276.619,34	22.648.786.347,04	37.403.303.141,79	1.066.187.130,51
1000 mil a 5000 mil	71.560.474.829,35	30.966.710.936,49	39.362.950.331,61	1.230.813.561,25
5000 mil ou mais	79.373.955.431,11	47.554.237.237,79	30.632.153.064,86	1.187.565.128,46
Brasil	657.733.431.211,81	198.363.167.998,40	453.895.520.645,50	5.474.742.567,91

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e estimativas populacionais IBGE

**Tabela 11:** Distribuição das receitas municipais por grupo populacional em 2018 – participação relativa de grupo (%)

Grupo Populacional	Receitas Totais (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferências (%)	Operações de Crédito (%)
até 2 mil	0,27	0,06	0,37	0,05
2 mil a 5 mil	3,20	0,86	4,25	1,01
5 mil a 10 mil	4,61	1,61	5,96	1,34
10 mil a 20 mil	8,99	3,36	11,52	3,18
20 mil a 50 mil	14,65	7,67	17,84	4,03
50 mil a 100 mil	10,51	8,11	11,63	3,95
100 mil a 200 mil	10,14	9,42	10,52	4,93
100 mil a 500 mil	15,38	17,91	14,24	17,86
500 mil a 1000 mil	9,29	11,42	8,24	19,47

1000 mil a 5000 mil	10,88	15,61	8,67	22,48
5000 mil ou mais	12,07	23,97	6,75	21,69
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e estimativas populacionais IBGE

Já para o grupo de contas de transferências, os municípios entre 10 mil e 500 mil habitantes concentravam a maior parte da arrecadação, com 65,75% de participação relativa frente aos outros grupos populacionais, com um menor percentual relativo para os municípios acima desse porte populacional. Por fim, as operações de crédito também mostraram uma participação crescente conforme o grupo populacional, com maiores arrecadações principalmente para os municípios acima de 100 mil habitantes.

Já a Tabela 12 mostra a composição percentual das receitas totais arrecadadas em 2018 para cada grupo populacional. Percebe-se a partir da análise dos dados declarados que o balanço entre receitas próprias e transferências muda progressivamente conforme o porte populacional dos municípios. Sendo assim, para os grupos de municípios com até 2 mil habitantes e de 2 mil a 5 mil habitantes as transferências representavam mais de 90% do total arrecadado em 2018, e acima de 80% para os municípios dos grupos populacionais entre 2 mil e 50 mil habitantes. Por outro lado, para os municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes essa porcentagem cai para 55,01%, sendo que São Paulo e Rio de Janeiro foram os únicos em que a porcentagem de receita própria (59,91%) supera as transferências (38,59%) no total de receitas arrecadadas, ambos do grupo de municípios com 5 milhões de habitantes ou mais.

**Tabela 12:** Participação relativa das receitas municipais por grupos populacionais em 2018 (%)

Grupo Populacional	Receita Total (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferências (%)	Operações de Crédito (%)
a) até 2 mil	100,00	6,27	93,57	0,16
b) 2 mil a 5 mil	100,00	8,13	91,60	0,26
c) 5 mil a 10 mil	100,00	10,56	89,20	0,24
d) 10 mil a 20 mil	100,00	11,27	88,44	0,29
e) 20 mil a 50 mil	100,00	15,78	84,00	0,23
f) 50 mil a 100 mil	100,00	23,29	76,40	0,31
g) 100 mil a 200 mil	100,00	28,00	71,59	0,40
h) 100 mil a 500 mil	100,00	35,12	63,92	0,97
i) 500 mil a 1000 mil	100,00	37,06	61,20	1,74
j) 1000 mil a 5000 mil	100,00	43,27	55,01	1,72
k) 5000 mil ou mais	100,00	59,91	38,59	1,50

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e estimativas populacionais IBGE

Por fim, por mais que esses municípios de maior porte populacional concentrem mais em termos de arrecadação total e de receitas próprias, a Tabela 13 apresenta o volume de arrecadação *per capita* de cada grupo, de modo a filtrar o montante arrecadado em termos da concentração populacional desses municípios. O cálculo foi realizado considerando a soma de habitantes dos municípios pertencentes em cada grupo para a divisão das receitas desses grupos populacionais.

**Tabela 13:** Distribuição das receitas municipais *per capita* por grupos populacionais em 2018 (R\$)

Grupo Populacional	Receitas Totais(R\$)	Receita Própria(R\$)	Total de Transferências(R\$)	Operações de Crédito(R\$)
a) até 2 mil	9.127,73	572,46	8.541,11	14,16
b) 2 mil a 5 mil	5.350,82	435,21	4.901,60	14,01
c) 5 mil a 10 mil	3.617,62	381,96	3.226,92	8,74
d) 10 mil a 20 mil	3.117,57	351,34	2.757,04	9,19
e) 20 mil a 50 mil	2.938,59	463,56	2.468,30	6,73
f) 50 mil a 100 mil	2.887,97	672,53	2.206,39	9,05
g) 100 mil a 200 mil	3.084,22	863,72	2.208,02	12,48
h) 100 mil a 500 mil	3.182,69	1.117,60	2.034,33	30,76
i) 500 mil a 1000 mil	3.175,28	1.176,67	1.943,22	55,39
j) 1000 mil a 5000 mil	2.993,18	1.295,25	1.646,44	51,48
k) 5000 mil ou mais	4.207,29	2.520,66	1.623,69	62,95

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e estimativas populacionais IBGE

Em termos *per capita*, o grupo populacional com até 2 mil habitantes foi o que mostrou maior valor para as receitas totais, de R\$ 9.127,73 em 2018, seguido dos municípios de 2 mil a 5 mil habitantes, com R\$ 5.350,82, dado o menor porte populacional desses municípios. A maioria das receitas se referem às transferências, com baixa receita *per capita* própria (R\$ 572,46 e R\$ 435,21, respectivamente) relativa aos grupos de municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Se destacam os municípios com até 2 mil habitantes, com transferências *per capita* de R\$ 8.541,11. Por outro lado, o grupo com 5 milhões de habitantes ou mais mostrou uma receita *per capita* própria de R\$ 2.520,66, se destacando frente aos outros grupos no que tange a receita própria.

A tabela acima demonstra como os municípios com maior população tendem a possuir arrecadações per capita de tributos locais bem superiores a dos pequenos, isto se deve ao fato de que os fatos geradores dos tributos locais são mais aderentes à existência de economias mais complexas das áreas urbanas, que tendem a afetar especialmente as receitas de ISS e IPTU, assim como a arrecadação de taxas e demais receitas locais. Ao passo que quanto maior o município, maior e sua arrecadação per capita, o sistema de transferências de alguma forma se mostra bem redistributivo segundo as faixas populacionais, crescendo na medida em que decresce o tamanho da população. Assim, é possível afirmar que, de forma geral, o sistema de transferências é redistributivo e ajuda a compensar parte da falta de fatos geradores nos municípios de menor porte. Especialmente o FPM e o FUNDEB, tem um papel relevante nesta compensação.

É possível verificar que o sistema demonstra uma certa distorção no caso dos municípios muito pequenos, especialmente aqueles com população inferior a 2 mil habitantes. Isto se deve especialmente à regra de repasses do FPM, que, segundo suas regras de distribuição, tende a repassar proporcionalmente maior parcela de recursos aos municípios com população inferior a 10.1888 habitantes, primeira faixa de distribuição do programa. Este tema será abordado em maior detalhe na Nota 2, cabendo aqui ressaltar apenas que o sistema de transferência exerce um papel distributivo importante, ainda que apresente algumas imperfeições.

*Análise das receitas de 2018 pelas divisões municipais segundo a Região de Influência das Cidades (REGIC)*

Por fim, essa primeira seção traz também um recorte de análise dos resultados das receitas municipais arrecadadas segundo os dados do Finbra no ano de 2018 pela divisão dos municípios segundo sua classificação da Região de Influência das Cidades (REGIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE)<sup>82</sup>. A REGIC contribui na investigação dos resultados de arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros ao trazer um olhar tipológico que aborda diversos aspectos dos municípios brasileiros em termos de suas relações com outras cidades no âmbito da rede urbana do país.

Sendo assim, a REGIC capta relações municipais em diversos âmbitos, tais como movimentos pendulares de trabalho, trocas comerciais, ocorrência de eventos culturais, entre outros. Apesar do foco em relações entre municípios mais próximos, em termos de comércio, serviços, mercado de trabalho, entre outros, a REGIC também abarca relações de média e longa distância entre as cidades, tais como a presença de instituições públicas de gestão estadual e federal, por exemplo, e a presença de sedes e instituto de gestão de empresas privadas.

A divisão dos municípios por grupos da REGIC para avaliar o montante de receitas arrecadadas em cada grupo pode nos mostrar outros aspectos da distribuição dos recursos financeiros pelos municípios brasileiros. Em especial, qual a importância das relações de influência entre as cidades para o montante de recursos arrecadados. Uma vez que municípios classificados em uma hierarquia mais alta da REGIC possuem um poder maior de atração de pessoas e, possivelmente, do maior movimento de sua matriz socioeconômica, esse fator pode gerar um aumento no potencial arrecadatório e nos recursos para o investimento no território.

A partir da mensuração dessa capacidade de influência de um município em relação aos demais do país considerando diversos aspectos de relação entre as cidades, os municípios são classificados na REGIC em uma ordem hierárquica de influência, a saber: metrópoles, correspondentes aos principais centros urbanos, com ampla influência sobre o território nacional; capitais regionais, com menor alcance de influência comparadas com as metrópoles, mas com alta concentração de atividades de gestão; os centros sub-regionais, com atividades de gestão menos complexas, menor região de influência e porte populacional; centros de zona, já com menores níveis de atividades de gestão e relações comerciais e de serviços baseadas na proximidade com outras regiões; e os centros locais, cidades que exercem influência restrita a seus próprios limites territoriais, podendo atrair populações de outros territórios mas não sendo o seu destino principal.

De forma análoga às outras subseções, as Tabelas 14 e 15 e 16 trazem os resultados das receitas municipais de 2018 em termos nominais, de participação relativa de cada grupo de municípios segundo a REGIC e de participação para cada grupo de contas em relação à receita total, respectivamente. Considerando primeiramente as receitas totais, a Tabela 15 mostra uma maior participação relativa do grupo de municípios de metrópoles<sup>83</sup> (36,19%), seguida dos centros locais (23,80%). Os centros locais são considerados cidades menores em termos econômicos e populacionais, exercendo influência restrita em seu território. Sendo assim, essa maior participação se deve provavelmente ao número de municípios nesse grupo, 4.031 municípios do total de 5.468 presentes no Finbra em 2018. Já as metrópoles correspondem à 35 municípios desse total, o que mostra a concentração maior da receita em poucos municípios. As capitais regionais são o terceiro grupo com maior participação (20,74%), seguidas dos centros sub-regionais (14,09%) e dos centros de zona (5,19%).

Já para as receitas próprias, a concentração das metrópoles aumenta (53,58%), seguidas das capitais regionais (23,24%) e dos centros sub-regionais (11,97%). No que tange as receitas próprias os centros locais perdem participação, e, junto com os centros de zona, correspondem à 11,21% do total arrecadado. Essa participação muda quando consideradas as transferências, em que os centros locais passam a apropriar 35,77% do total de receitas para esse grupo, ainda que as metrópoles mantenham também uma participação expressiva, de 28,27%. Em termos de operações de crédito, as metrópoles concentram a arrecadação, com 62,52% do total arrecadado, seguidas das capitais regionais (22,85%).

Por sua vez, a tabela 16 mostra uma relação decrescente entre o total de receitas totais representado pelas transferências e a hierarquia da REGIC. O grupo de centro local mostra uma maior dependência das transferências, essas representando quase 90% do total arrecadado por esses municípios, frente à 10,56% correspondentes às receitas próprias. Já as metrópoles mostraram um dinamismo maior em relação à sua arrecadação própria, correspondendo a 44,65% do total arrecadado por esse grupo em 2018, sendo 53,91% de transferências. De forma análoga às outras tipologias adotadas, as operações de crédito

<sup>82</sup> Para mais informações sobre a REGIC, ver IBGE (2020).

<sup>83</sup> A classificação da REGIC divide os municípios em metrópoles, metrópoles nacionais e grandes metrópoles nacionais. Para fins de análise, consideramos todos em um mesmo grupo, que chamamos de metrópoles.

representaram valores abaixo ou próximo à 1% do total de receitas para todos os grupos da REGIC (a maior porcentagem se mostrou nas metrópoles, com 1,44%).

**Tabela 14:** Distribuição das receitas municipais por posição na REGIC em 2018 (R\$)

REGIC	Receita Total (R\$)	Receita Própria (R\$)	Total de Transferências (R\$)	Operações de Crédito (R\$)
Centro Local	156.513.506.105,13	16.525.810.551,62	139.641.946.824,27	345.748.729,24
Centro de Zona	34.123.039.722,50	5.714.514.529,34	28.316.472.872,77	92.052.320,39
Centro Sub-regional	92.669.519.463,57	23.749.492.236,13	68.557.302.109,04	362.725.118,40
Capital Regional	136.404.118.675,41	46.098.831.773,57	89.054.123.695,85	1.251.163.205,99
Metrópole	238.023.247.245,20	106.274.518.907,74	128.325.675.143,57	3.423.053.193,89
Total	657.733.431.211,81	198.363.167.998,40	453.895.520.645,50	5.474.742.567,91

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 15:** Distribuição das receitas municipais por posição na REGIC em 2018 – participação relativa de cada grupo da REGIC (%)

REGIC	Receita Total (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferências (%)	Operações de Crédito (%)
Centro Local	23,80	8,33	30,77	6,32
Centro de Zona	5,19	2,88	6,24	1,68
Centro Sub-regional	14,09	11,97	15,10	6,63
Capital Regional	20,74	23,24	19,62	22,85
Metrópole	36,19	53,58	28,27	62,52
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 16:** Participação relativa das receitas municipais na receita total por posição na REGIC em 2018 (%)

REGIC	Receita Total (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferências (%)	Operações de Crédito (%)
Centro Local	100,00	10,56	89,22	0,22
Centro de Zona	100,00	16,75	82,98	0,27
Centro Sub-regional	100,00	25,63	73,98	0,39
Capital Regional	100,00	33,80	65,29	0,92
Metrópole	100,00	44,65	53,91	1,44

Total	100,00	30,16	69,01	0,83
-------	--------	-------	-------	------

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 17:** Receitas municipais *per capita* por posição na REGIC em 2018 (R\$)

REGIC	Receita Total (R\$)	Receita Própria (R\$)	Total de Transferências (R\$)	Operações de Crédito (R\$)
Centro Local	3.154,68	333,09	2.814,62	6,97
Centro de Zona	2.807,70	470,20	2.329,93	7,57
Centro Sub-regional	3.148,18	806,82	2.329,03	12,32
Capital Regional	3.252,70	1.099,28	2.123,59	29,84
Metrópole	3.375,62	1.507,18	1.819,90	48,55
Total	3229,72	974,04	2228,80	26,88

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI, REGIC (IBGE) e estimativas populacionais do IBGE.

A Tabela 17 apresenta o agregado de receitas em termos *per capita*. Essa divisão pela população de cada grupo de municípios segundo a REGIC nos permite visualizar de forma mais clara a importância das transferências especialmente para os centros locais. Enquanto a receita total *per capita* desse grupo (R\$ 3.154,68) se mostrou próxima aos valores das capitais regionais (R\$ 3.257,70) e metrópoles (R\$ 3.375,62), quando consideramos as receitas próprias esse quadro muda substancialmente. As receitas próprias *per capita* crescem conforme as hierarquias municipais, em que os centros locais mostraram o menor valor de arrecadação por pessoa (R\$ 333,09), seguidos dos centros de zona (R\$ 470,20), centros sub-regionais (R\$ 806,82), e os dois grupos que apresentaram valores maiores que mil reais por pessoa, as capitais regionais (R\$ 1.099,28) e metrópoles (R\$ 1.507,18).

As desigualdades observadas nas receitas próprias, especialmente entre metrópoles e centros locais, já não são tão expressivas quando consideramos as receitas de transferências. Apesar de os centros locais terem sido os que apresentaram maior valor de transferências *per capita* (R\$ 2.814,62), esse valor não diferiu substancialmente dos outros grupos, sendo que as capitais regionais mostraram uma arrecadação de R\$ 2.123,59 por pessoa e as metrópoles o menor valor, de R\$ 1.819,90.

As operações de crédito *per capita* também se mostraram crescentes conforme a hierarquia das cidades. Os centros locais e centros de zona mostraram os menores valores, de R\$ 6,97 e R\$ 7,57, respectivamente, enquanto as capitais regionais apresentaram uma arrecadação *per capita* de R\$ 29,84 e as metrópoles com valores nitidamente maiores que os grupos de baixo da hierarquia, com R\$ 48,55.

Por fim, as tabelas 18, 19 e 20 mostram os valores nominais e as mesmas proporções das tabelas anteriores, mas considerando contas específicas do grupo de receitas próprias. A partir da Tabela 19, percebe-se que quase 60% do total de receitas tributárias arrecadadas pelos municípios se encontravam nas metrópoles. Desse montante, 21,60% estavam nas capitais regionais, 10,18% nos centros sub-regionais, 6,23% nos centros locais e apenas 2,14% nos centros de zona.

Com relação aos impostos principais, taxas de exercício do poder de polícia e de serviços o quadro se mostra parecido ao do agregado de receitas tributárias, com maior concentração nas metrópoles e capitais regionais. Já para as contribuições de melhoria as participações entre grupos da REGIC foram um pouco mais

homogêneas, com aumento de participação principalmente dos centros locais (26,50%) e manutenção de uma menor arrecadação pelos centros de zona (5,99%).

As contribuições sociais e contribuições de iluminação pública também mostraram uma maior concentração das metrópoles (44,65% e 41,39%, respectivamente), seguidas das capitais regionais (26,34% e 25,56%, respectivamente). Já as contribuições econômicas se concentraram mais nas capitais regionais (51,21%) frente aos outros grupos da REGIC.

Finalmente, a tabela 20 mostra a importância de cada conta para as receitas próprias dentro de cada grupo da REGIC. A porcentagem da receita própria correspondente às receitas tributárias foi mais expressiva nas metrópoles (73,46%), capitais regionais (61,14%) e centros sub-regionais (55,94%), seguidas dos centros locais (49,17%) e centros de zona (48,85%). Para as metrópoles, 62,45% das receitas próprias corresponderam às arrecadações de IPTU e ISS em 2018, porcentagem que sobe para 68,19% se incluirmos o ITBI. Em termos dos impostos considerados, as metrópoles mostram uma arrecadação maior especialmente para o ISS (37,31%) frente às capitais regionais (26,97%) e demais grupos, próximos dos 20% do total de receitas próprias arrecadadas. Tanto para as demais contas de receitas tributárias quanto para as contribuições não se observou uma diferença expressiva no peso da arrecadação dessas contas na receita própria arrecadada para os diferentes grupos de municípios classificados segundo à REGIC.

Tabela 18: Distribuição das receitas próprias e subcontas posição na REGIC em 2018 (R\$)

REGIC	Receita Própria (R\$)	Receita Tributária (R\$)	IPTU (R\$)	ITBI (R\$)	ISS (R\$)
Centro Local	16.525.810.551,62	8.125.120.941,97	2.008.229.857,01	1.048.287.816,00	3.695.635.837,25
Centro de Zona	5.714.514.529,34	2.791.514.562,77	843.663.937,14	299.190.881,60	1.162.760.105,49
Centro Sub-regional	23.749.492.236,13	13.284.450.037,97	4.820.629.268,49	1.229.455.278,12	5.187.796.830,57
Capital Regional	46.098.831.773,57	28.185.597.270,37	9.913.622.069,70	2.438.466.728,38	12.431.626.575,56
Metrópole	106.274.518.907,74	78.074.047.285,62	26.717.115.281,14	6.102.705.029,90	39.648.222.058,00
Total	198.363.167.998,40	130.460.730.098,70	44.303.260.413,48	11.118.105.734,00	62.126.041.406,87

REGIC	Taxas de P. Polícia (R\$)	Taxas de Serviços (R\$)	Con. Melhoria (R\$)	Contribuições (R\$)	Con. Sociais (R\$)	Con. Econômicas (R\$)	Con. Iluminação (R\$)
Centro Local	465.021.518,36	521.615.937,37	106.660.083,77	2.767.227.169,43	1.645.092.654,95	22.739.254,64	1.099.395.259,84
Centro de Zona	186.828.771,49	198.855.786,68	24.086.808,35	886.645.644,58	88.511.249,01	4.640.350,99	393.494.044,58
Centro Sub-regional	696.929.172,57	971.461.687,78	82.432.598,10	3.313.543.148,14	1.894.651.737,62	11.395.654,29	1.407.495.756,23
Capital Regional	1.174.857.832,09	1.766.331.391,19	107.810.546,47	5.997.484.490,71	1.658.019.523,25	96.173.122,15	2.243.291.845,31
Metrópole	1.786.561.597,50	3.202.710.031,94	81.456.597,26	9.886.474.416,28	3.200.878.690,30	52.835.230,42	3.632.760.495,56
Total	4.310.198.892,01	6.660.974.834,96	402.446.633,95	22.851.374.869,14	3.887.153.855,13	187.783.612,49	8.776.437.401,52

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

Tabela 19: Distribuição das receitas próprias e subcontas por posição na REGIC em 2018 – participação relativa de cada grupo da REGIC (%)

REGIC	Receita Própria (%)	Receita Tributária (%)	IPTU (%)	ITBI (%)	ISS (%)
Centro Local	8,33	6,23	4,53	9,43	5,95
Centro de Zona	2,88	2,14	1,9	2,69	1,87
Centro Sub-regional	11,97	10,18	10,88	11,06	8,35
Capital Regional	23,24	21,6	22,38	21,93	20,01
Metrópole	53,58	59,84	60,31	54,89	63,82
Total	100	100	100	100	100

REGIC	Taxas de P. Polícia (%)	Taxas de Serviços (%)	Con. Melhoria (%)	Contribuições (%)	Con. Sociais (%)	Con. Econômicas (%)	Con. Iluminação (%)
Centro Local	10,79	7,83	26,5	12,11	11,85	12,11	12,53
Centro de Zona	4,33	2,99	5,99	3,88	3,52	2,47	4,48
Centro Sub-regional	16,17	14,58	20,48	14,50	13,64	6,07	16,04
Capital Regional	27,26	26,52	26,79	26,25	26,34	51,21	25,56

Metrópole	41,45	48,08	20,24	43,26	44,65	28,14	41,39
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

Tabela 20: Participação relativa das receitas tributárias e contribuições nas receitas próprias por posição na REGIC em 2018 (%)

REGIC	Receita Própria (%)	Receita Tributária (%)	IPTU (%)	ITBI (%)	ISS (%)
Centro Local	100	49,17	12,15	6,34	22,36
Centro de Zona	100	48,85	14,76	5,24	20,35
Centro Sub-regional	100	55,94	20,3	5,18	21,84
Capital Regional	100	61,14	21,51	5,29	26,97
Metrópole	100	73,46	25,14	5,74	37,31
Total	100	65,77	22,33	5,6	31,32

REGIC	Taxas de P. Polícia (%)	Taxas de Serviços (%)	Con. Melhoria(%)	Contribuições (%)	Con. Sociais (%)	Con. Econômicas (%)	Con. Iluminação (%)
Centro Local	2,81	3,16	0,65	16,74	9,95	0,14	6,65
Centro de Zona	3,27	3,48	0,42	15,52	8,55	0,08	6,89
Centro Sub-regional	2,93	4,09	0,35	13,96	7,98	0,05	5,93
Capital Regional	2,55	3,83	0,23	13,02	7,94	0,21	4,87
Metrópole	1,68	3,01	0,08	9,3	5,83	0,05	3,42
Total	2,17	3,36	0,2	11,51	7,00	0,09	4,42

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

### 3.2.2. Evolução da arrecadação entre 2013, 2015 e 2018

O quadro comparativo na seção anterior nos permitiu enxergar alguns aspectos das distribuições de receitas entre os municípios com base no Finbra de 2018 a partir de suas características regionais, demográficas e de influência sobre outros municípios. Por sua vez, essa seção ilustra a evolução da arrecadação de contas selecionadas ao considerar o Finbra entre 2013, 2015 e 2018, de modo a investigar se houve alguma mudança significativa na arrecadação dos recursos.

As contas consideradas são as receitas totais, receitas próprias e receitas tributárias, de modo a se destacar a evolução das receitas próprias arrecadadas pelos municípios. Conforme dito na introdução, só serão considerados para essa análise os municípios comuns aos três anos, de modo a manter a comparabilidade entre os anos em termos de variação da arrecadação, e não captar diferenças geradas por números diferentes de municípios entre os anos. Os municípios comuns à esses três anos são 5.306 do total de 5.570 municípios, que como levantado no anexo metodológico representam uma alta representatividade dos dados para os municípios brasileiros.

As tabelas 21, 22 e 23 mostram a evolução da receita total<sup>84</sup> arrecadada pelos municípios por região geográfica, em seus valores nominais, pela variação percentual nos anos e pelo percentual de apropriação de cada região, respectivamente. De acordo com a Tabela 21 todos os municípios cresceram em termos do total arrecadado entre esses anos. No entanto, a Tabela 22 mostra que o aumento de receita para todas as regiões foi mais acentuado entre 2015 e 2018 do que entre 2013 e 2015.

De todas as regiões, o Sudeste foi a que apresentou menor aumento da arrecadação total, de 15,42% entre 2013 e 2015 e 17,45% entre 2015 e 2018. As regiões Sul (21,60% e 26,80%) e Centro-Oeste (20,32% e 25,80%) foram as que apresentaram maior crescimento da arrecadação entre 2013 e 2015 e entre 2015 e 2018. No entanto, o Norte (17,49% e 24,29%) e o Nordeste (19,41% e 22,36%) também apresentaram crescimentos próximos nos períodos considerados.

**Tabela 21:** Evolução das receitas totais nominais por região – 2013, 2015 e 2018 (R\$)

Região	Receitas Totais 2013 (R\$)	Receitas Totais 2015 (R\$)	Receitas Totais 2018 (R\$)
Norte	28.099.896.840,32	33.015.630.064,40	41.034.870.605,68
Nordeste	97.341.491.784,13	116.240.254.947,25	142.233.848.672,83
Sudeste	231.092.243.362,49	266.737.853.448,74	313.277.287.920,55
Sul	72.696.692.694,68	88.400.810.549,77	112.095.141.374,39
Centro-Oeste	27.821.441.261,05	33.473.646.465,96	42.109.013.661,01
Total	457.051.765.942,67	537.868.195.476,12	650.750.162.234,46

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

**Tabela 22:** Evolução da receita total entre os anos considerados por região (%)

Região	Variação 2015-2013 (%)	Variação 2018-2015 (%)
Norte	17,49	24,29
Nordeste	19,41	22,36

<sup>84</sup> Receita total contabilizada ao se excluir o total de receitas intraorçamentárias.

Sudeste	15,42	17,45
Sul	21,60	26,80
Centro-Oeste	20,32	25,80
Total	17,68	20,99

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

Por outro lado, apesar do Sudeste ter evoluído menos em seu montante arrecadado, em todos os anos essa região concentrou a maior parte das receitas totais dos municípios. Em 2013 aproximadamente metade das receitas totais municipais estavam no Sudeste, com outros 21,30% no Nordeste, 15,91% no Sul, e proporções menores para o Norte e Centro-Oeste. O Sudeste mostrou um leve decréscimo em sua participação nos outros anos, atingindo 48,14% do total arrecadado em 2018. Aparentemente, esse espaço foi ocupado principalmente pelo Sul, que aumentou sua participação para 17,23% em 2018. As outras regiões tiveram mudanças de participação menos expressivas nesses anos.

**Tabela 23:** Evolução da participação de cada região nas receitas totais – 2013, 2015 e 2018 (%)

Região	Receitas Totais 2013 (%)	Receitas Totais 2015 (%)	Receitas Totais 2018 (%)
Norte	6,15	6,14	6,31
Nordeste	21,30	21,61	21,86
Sudeste	50,56	49,59	48,14
Sul	15,91	16,44	17,23
Centro-Oeste	6,09	6,22	6,47
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

A partir desse quadro de evolução das receitas totais municipais entre as regiões brasileiras, cabe aqui um questionamento de como evoluíram as receitas próprias e seu principal componente, as receitas tributárias dos municípios. De forma análoga às tabelas anteriores, as tabelas 24, 25 e 26 apresentam a evolução das receitas próprias por região. Na análise da Tabela 25, ao contrário do comportamento das receitas totais, a maioria das regiões experimentou um maior crescimento das receitas próprias no período entre 2013 e 2015.

**Tabela 24:** Evolução das receitas próprias nominais – 2013, 2015 e 2018 (R\$)

Região	Receita Própria 2013 (R\$)	Receita Própria 2015 (R\$)	Receita Própria 2018 (R\$)
Norte	4.721.891.271,97	6.181.694.853,73	7.194.621.431,43
Nordeste	15.541.416.326,55	21.341.287.235,21	24.437.295.435,26
Sudeste	82.522.715.375,16	103.912.625.333,90	119.176.723.839,35
Sul	20.917.600.378,74	27.620.587.324,73	35.618.001.077,51
Centro-Oeste	6.833.940.639,66	8.545.042.030,71	11.375.746.464,92
Total	130.537.563.992,08	167.601.236.778,28	197.802.388.248,47

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

Chama a atenção a queda de crescimento do Nordeste, que apresentou a maior variação entre 2013 e 2015, de 37,32%, reduzindo esse crescimento em mais da metade entre 2015 e 2018, para 14,51%. O Norte também mostrou um decréscimo expressivo, de 30,92% para 16,39% nesses períodos. Por outro lado, o Centro-Oeste foi a única região que aumentou a taxa de crescimento das receitas próprias, de 25,04% entre 2013 e 2015 para 33,13% entre 2015 e 2018. O Sul reduziu a taxa de crescimento, mas também se manteve expressivo, com 32,04% entre 2013 e 2015 e 28,95% entre 2015 e 2018.

**Tabela 25:** Evolução das receitas próprias entre os anos considerados (%)

Região	Variação 2015-2013 (%)	Variação 2018-2015 (%)
Norte	30,92	16,39
Nordeste	37,32	14,51
Sudeste	25,92	14,69
Sul	32,04	28,95
Centro-Oeste	25,04	33,13
Total	28,39	18,02

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

A Tabela 26 mostra que ao se considerar as receitas próprias o nível de arrecadação relativa do Sudeste aumenta, em comparação com os resultados das receitas totais. Apesar de ter sua porcentagem participativa reduzida nesses anos, se manteve acima dos 60%. O Sul mostrou um aumento percentual, de 16,02% em 2013 para 18,01% de 2018. O Nordeste aumentou sua participação de 2013 para 12,73% em 2015, porém reduziu essa porcentagem para 12,35% em 2018. O Centro-Oeste e especialmente o Norte mostravam uma arrecadação das receitas próprias reduzida em relação às demais regiões.

**Tabela 26:** Evolução da participação de cada região nas receitas próprias – 2013, 2015 e 2018 (%)

Região	Receita Própria 2013 (%)	Receita Própria 2015 (%)	Receita Própria 2018 (%)
Norte	3,62	3,69	3,64
Nordeste	11,91	12,73	12,35
Sudeste	63,22	62,00	60,25
Sul	16,02	16,48	18,01
Centro-Oeste	5,24	5,10	5,75
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

Por fim, as tabelas 27 a 29 mostram a mesma análise, mas considerando as receitas tributárias dos municípios. Em termos de distribuição (Tabela 29), os valores seguiram trajetórias parecidas com as receitas próprias, dado que a receita tributária é o principal componente das receitas próprias dos municípios. No entanto, a Tabela 28 já mostra uma evolução diferente das receitas tributárias em comparação com as próprias. O período de maior crescimento foi entre 2015 e 2018, em que chama a atenção o maior crescimento no Sul (25,72% entre 2013 e 2015 e 40,35% entre 2015 e 2018) e Centro-Oeste (22,76% e 40,29%, respectivamente).

**Tabela 27:** Evolução das receitas tributárias nominais – 2013, 2015 e 2018 (R\$)

Região	Receita Tributária 2013 (R\$)	Receita Tributária 2015 (R\$)	Receita Tributária 2018 (R\$)
Norte	2.963.679.111,88	3.391.979.956,19	4.179.965.659,51
Nordeste	9.561.020.191,53	11.793.421.169,93	15.304.752.286,48
Sudeste	54.132.402.850,13	64.026.922.448,88	84.105.635.154,30
Sul	11.128.979.062,47	13.991.101.666,09	19.635.965.485,45
Centro-Oeste	4.017.179.419,79	4.931.650.399,84	6.918.382.591,89
Total	81.803.260.635,80	98.135.075.640,93	130.144.701.177,63

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

**Tabela 28:** Evolução das receitas tributárias entre os anos considerados (%)

Região	Variação 2015 -2013 (%)	Variação 2018 – 2015 (%)
Norte	14,45	23,23
Nordeste	23,35	29,77
Sudeste	18,28	31,36
Sul	25,72	40,35
Centro-Oeste	22,76	40,29
Total	19,96	32,62

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

**Tabela 29:** Evolução da participação de cada região nas receitas tributárias – 2013, 2015 e 2018 (%)

Região	Receita Tributária 2013 (%)	Receita Tributária 2015 (%)	Receita Tributária 2018 (%)
Norte	3,62	3,46	3,21
Nordeste	11,69	12,02	11,76
Sudeste	66,17	65,24	64,62
Sul	13,60	14,26	15,09
Centro-Oeste	4,91	5,03	5,32
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI

#### *Evolução das receitas por Região de Influência das Cidades*

Após a análise por regiões, essa subseção apresenta a evolução das receitas totais, próprias e tributárias pela divisão de municípios segundo a REGIC, de forma a investigar se há alguma mudança em termos de distribuição com relação ao quadro apresentado em 2018.

Ao começar pela variação das receitas (Tabelas 31, 34 e 37), para as receitas totais o aumento de arrecadação se mostrou mais expressivo no período entre 2015 e 2018 em quase todos os grupos da REGIC. O único que mostrou uma tendência oposta foi o grupo de metrópoles, que decaíram seu crescimento de 18,31% entre 2013 e 2015 para 16,71% entre 2015 e 2018. Já para as receitas próprias, o crescimento se mostrou maior para 13-15, e todos os grupos mostraram uma redução na taxa de crescimento quando comparado a 15-18. Novamente, chama a atenção as metrópoles, que reduziram mais que o dobro o seu crescimento, de 26,21%

para 14,42%. Por outro lado, a Tabela 37 mostra que para as receitas tributárias o aumento no crescimento entre 13-15 e 15-18 foi expressivo para todos os grupos da REGIC, incluindo as metrópoles, que passaram de 17,78% entre 13-15 para 31,45% entre 15-18. O aumento mais expressivo se mostrou nos centros sub-regionais, de 23,70% para 39,70%.

**Tabela 30:** Evolução das receitas totais nominais por posição na REGIC – 2013, 2015 e 2018 (R\$)

REGIC	Receita Total 2013 (R\$)	Receita Total 2015 (R\$)	Receita Total 2018 (R\$)
Centro Local	105.257.607.745,44	122.642.307.819,59	151.535.699.728,14
Centro de Zona	22.499.392.368,25	26.951.485.409,46	33.311.321.536,58
Centro Sub-regional	61.750.185.298,23	73.162.673.877,77	92.006.801.576,87
Capital Regional	95.467.082.047,12	111.521.340.332,72	136.287.960.780,42
Metrópole	172.077.498.483,63	203.590.388.036,58	237.608.378.612,45
Total	457.051.765.942,67	537.868.195.476,12	650.750.162.234,46

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 31:** Evolução da receita total entre os anos considerados por posição na REGIC (%)

REGIC	Variação 2015-2013 (%)	Variação 2018-2015 (%)
Centro Local	16,52	23,56
Centro de Zona	19,79	23,60
Centro Sub-regional	18,48	25,76
Capital Regional	16,82	22,21
Metrópole	18,31	16,71
Total	17,68	20,99

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 32:** Evolução da participação de cada grupo da REGIC nas receitas totais – 2013, 2015 e 2018 (%)

REGIC	Receita Total 2013 (%)	Receita Total 2015 (%)	Receita Total 2018 (%)
Centro Local	23,03	22,80	23,29
Centro de Zona	4,92	5,01	5,12
Centro Sub-regional	13,51	13,60	14,14
Capital Regional	20,89	20,73	20,94
Metrópole	37,65	37,85	36,51
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 33:** Evolução das receitas próprias por posição na REGIC – 2013, 2015 e 2018 (R\$)

REGIC	Receita Própria 2013 (R\$)	Receita Própria 2015 (R\$)	Receita Própria 2018 (R\$)
Centro Local	9.884.787.320,73	13.653.347.915,58	16.256.448.579,74
Centro de Zona	3.165.168.036,62	4.574.795.008,14	5.644.517.103,17
Centro Sub-regional	14.131.834.560,79	18.527.814.277,80	23.654.966.659,58
Capital Regional	29.831.446.434,25	38.048.298.893,68	46.068.292.557,38
Metrópole	73.524.327.639,69	92.796.980.683,08	106.178.163.348,60
Total	130.537.563.992,08	167.601.236.778,28	197.802.388.248,47

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 34:** Evolução da receita própria entre os anos considerados por posição na REGIC (%)

REGIC	Variação 2015-2013 (%)	Variação 2018-2015 (%)
Centro Local	38,12	19,07
Centro de Zona	44,54	23,38
Centro Sub-regional	31,11	27,67
Capital Regional	27,54	21,08
Metrópole	26,21	14,42
Total	28,39	18,02

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 35:** Evolução da participação de cada grupo da REGIC nas receitas próprias – 2013, 2015 e 2018 (%)

REGIC	Receita Própria 2013 (%)	Receita Própria 2015 (%)	Receita Própria 2018 (%)
Centro Local	7,57	8,15	8,22
Centro de Zona	2,42	2,73	2,85
Centro Sub-regional	10,83	11,05	11,96
Capital Regional	22,85	22,70	23,29
Metrópole	56,32	55,37	53,68
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 36:** Evolução das receitas tributárias por posição na REGIC – 2013, 2015 e 2018 (R\$)

REGIC	Receita Tributária 2013 (R\$)	Receita Tributária 2015 (R\$)	Receita Tributária 2018 (R\$)
Centro Local	4.959.474.981,48	6.104.342.022,92	7.987.411.440,41
Centro de Zona	1.634.990.792,60	2.121.366.896,88	2.755.581.855,31
Centro Sub-regional	7.653.728.135,75	9.467.879.771,74	13.227.020.082,62
Capital Regional	17.172.838.008,82	21.099.917.896,95	28.167.482.743,66
Metrópole	50.382.228.717,15	59.341.569.052,44	78.007.205.055,63
Total	81.803.260.635,80	98.135.075.640,93	130.144.701.177,63

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 37:** Evolução da receita tributária entre os anos considerados por posição na REGIC (%)

REGIC	Variação 2015-2013 (%)	Variação 2018-2015 (%)
Centro Local	23,08	30,85
Centro de Zona	29,75	29,90
Centro Sub-regional	23,70	39,70
Capital Regional	22,87	33,50
Metrópole	17,78	31,45
Total	19,96	32,62

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

**Tabela 38:** Evolução da participação de cada grupo da REGIC nas receitas tributárias – 2013, 2015 e 2018 (%)

REGIC	Receita Tributária 2013 (%)	Receita Tributária 2015 (%)	Receita Tributária 2018 (%)
Centro Local	6,06	6,22	6,14
Centro de Zona	2,00	2,16	2,12
Centro Sub-regional	9,36	9,65	10,16
Capital Regional	20,99	21,50	21,64
Metrópole	61,59	60,47	59,94
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI e REGIC (IBGE)

Por fim, as Tabelas 32, 35 e 38 apresentam a distribuição das receitas totais, próprias e tributárias por grupos da REGIC, respectivamente. Com relação à receita total (Tabela 32), pouco variou em termos de

apropriação entre os anos de 2013, 2015 e 2018. As metrópoles apresentaram maior participação em todos os anos, porém com uma leve queda de participação em 2018 (36,51%), em relação a 2015 (37,85%) e 2013 (37,65%). Já os centros locais, que mostraram uma queda de participação de 2013 (23,03%) e 2015 (22,80%), aumentaram essa apropriação em 2018 (23,29%). Todos os outros grupos também aumentaram sua fatia de apropriação da receita total e 2018 relativo à 2015, frente à queda de participação das metrópoles.

O quadro de desigualdade na distribuição se intensifica quando consideramos as receitas próprias e principalmente para as receitas tributárias. A Tabela 35 mostra que para o caso das receitas próprias os centros locais perdem participação, com 7,57% do total arrecadado em 2013, ainda que subindo a participação para 8,22% em 2018. Já para as metrópoles a participação foi de 56,32% das receitas próprias arrecadadas em 2013, caindo para 55,37% em 2015 e 53,68% em 2018. Essa queda de participação das metrópoles entre 2015 e 2018 foi distribuída entre todos os outros grupos de REGIC, que, da mesma forma que os centros locais, aumentaram sua participação entre esses anos.

Por fim, a evolução das receitas tributárias segundo os grupos da REGIC mostrou também uma queda de participação das metrópoles, de 61,59% em 2013 para 59,94% em 2018. Em contraponto a esse movimento as capitais regionais aumentaram sua participação de 20,99% em 2013 para 21,64% em 2018, e os centros sub-regionais de 9,36% em 2013 para 10,16% em 2018. Os centros de zona e centros locais se mostraram um pouco mais rígidos na evolução de suas participações nas receitas tributárias.

Os dados sobre o recorte regional mostram uma concentração das receitas arrecadadas na região Sudeste, concentração que se acentua quando consideradas as receitas próprias e tributárias. O IPTU se destaca neste quadro, uma vez que quase 70% do total municipal arrecadado no país em 2018 estava concentrado no Sudeste. O ISS se mostrou, em todas as regiões, como o principal imposto componente das receitas próprias municipais. Fica bastante evidente que, em termos relativos, as regiões Norte e Nordeste mostraram no agregado uma maior dependência das transferências do que as demais regiões do país, com uma menor renda per capita do que as demais regiões.

No tocante ao porte populacional, a arrecadação relativa de receitas próprias se apresentou crescente conforme o número de habitantes dos municípios. Já o total de transferências se mostrou o inverso, com uma maior dependência desse tipo de arrecadação para municípios com menor porte populacional. Em termos de receitas próprias, os municípios com até 50 mil habitantes concentravam aproximadamente 13,5% do total arrecadado, uma baixa participação relativa aos de maior porte.

Por fim, mostramos um recorte municipal com base na Região de Influência das Cidades (REGIC), estudo realizado pelo IBGE para uma caracterização das cidades com base em seu poder de influência e relação com outras cidades do país. Os dados mostraram uma concentração das receitas nas metrópoles, e que, por mais que os centros locais detenham uma parte significativa das receitas totais, é o grupo com o maior número de municípios, o que torna a média por município pequena. Ademais, esses municípios de menor porte e com influência local são também os mais dependentes das transferências.

De forma análoga ao encontrado para outros recortes municipais, o ISS se mostrou como o tributo mais representativo das receitas próprias, especialmente para as metrópoles, seguido do IPTU. O ITBI se mostrou já com uma menor participação dentre os impostos selecionados. Para todos os grupos, especialmente centros locais e centros de zona, as contribuições sociais também se mostraram com uma participação próxima a 10% das receitas próprias em 2018.

A segunda parte da análise apresentou de forma sintética a evolução da distribuição das receitas municipais entre os anos de 2013, 2015 e 2018, para os recortes municipais por regiões e por grupos da REGIC. O intuito dessa parte foi investigar se ao longo desses anos houve uma mudança na distribuição dos recursos. Para isso, consideramos apenas os municípios presentes no banco Finbra comuns aos três anos (5.306 dos 5.570 municípios), de forma a manter uma homogeneidade na análise.

Ao considerar o recorte regional, o ritmo de crescimento das receitas totais para todos os grupos municipais foi mais acelerado entre 2015 e 2018 em relação ao período entre 2013 e 2015, o inverso ocorrendo para as receitas próprias. Ademais, o crescimento de receitas se mostrou desigual entre as regiões, principalmente quando consideradas as receitas tributárias, com maior destaque para o Sul e Centro-Oeste.

Em termos de participação de cada região no “bolo” de receitas, a concentração do Sudeste diminuiu ao longo dos anos, se mantendo, porém, significativa em 2018, acima dos 60% para receitas próprias e receitas

tributárias. Em contrapartida, a região Sul foi a que mais aumentou sua participação nesses anos, seguida do Centro-Oeste. O Norte e o Nordeste mostraram uma leve queda de arrecadação relativa dos recursos, mostrando que a redistribuição ficou mais concentrada no eixo centro-sul do país.

Por fim, quando consideramos os recortes da REGIC, o crescimento se mostrou menos desigual entre os grupos municipais, com queda no ritmo de crescimento das receitas totais das metrópoles no período 2015-2018 quando comparado com 2013-2015. As desigualdades em termos de crescimento das receitas nos anos aumentam quando consideramos as receitas próprias municipais, com um ritmo grande de crescimento dos centros locais e centros de zona entre 2013 e 2015, e diminuição desse ritmo entre 2015 e 2018. Chamou atenção também a evolução no ritmo de crescimento das receitas tributárias nas metrópoles, variação que quase dobrou entre os períodos entre 2013 e 2015 e 2015 e 2018.

As metrópoles e capitais regionais mostraram uma concentração de mais de 50% das receitas totais em todos os anos. Essas concentrações aumentam quando consideramos as receitas próprias, em que apenas as metrópoles concentram mais de 50% das receitas, ainda que com uma leve queda de participação ao longo dos anos. Essa queda de participação das receitas próprias das metrópoles deu espaço para o aumento relativo principalmente das capitais regionais e centros sub-regionais, com menor variação dos centros locais e centros de zona.

Essa desigualdade se faz ainda mais nítida para as receitas tributárias. Os centros locais e centros de zona, por mais que tenham aumentado sua participação entre 2013 e 2015, reduziram essas porcentagens de 2015 para 2018, se mantendo praticamente com a mesma “fatia” de 2013. De forma análoga às receitas próprias, as metrópoles reduziram sua participação nas receitas tributárias, ainda que de forma menos acentuada, dando ensejo a um aumento das porcentagens para as capitais regionais e centros sub-regionais. Sendo assim, as receitas tributárias mostraram uma maior rigidez em termos de apropriação relativa por cada grupo da REGIC, com também uma maior concentração das metrópoles, mantendo uma participação relativa próxima de 60% do total de tributos arrecadados pelos municípios nos três anos considerados.

## 4. A caixa de ferramentas urbanísticas do estatuto da cidade: alternativas para financiar o desenvolvimento urbano

### 4.1. Introdução

O percurso da constitucionalização da política urbana brasileira traçado na primeira Nota Técnica (título da primeira nota-mãe), produzida pelo Ipea como subsídio à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, foi analisado segundo a contextura do processo de democratização e institucionalização da gestão urbana, nos últimos 30 anos. Este debate introdutório é importante para situarmos o contexto político e econômico em que se faz necessário pensar em instrumentos urbanísticos como alternativas para financiar o desenvolvimento urbano.

As dimensões analíticas sobre o espaço e o tempo, no contexto recente da ação da política pública sobre a imensa diversidade territorial urbana brasileira, ensejam uma noção ampliada sobre o território. O território é objeto da ação estatal, pois reúne os elementos-chaves para ordenamento dinâmico do Estado Nacional, em consonância frequente com os desígnios e a dinâmica da acumulação de capital, sobretudo, por comportar a presença de um povo leal aos valores e símbolos nacionais, regionais e locais. Mas, o território também é capaz de corporificar direitos, tornando-se sujeito da ação política, pois é capaz de intermediar relações de poder, de empoderar atores locais e oferecer recursos políticos e culturais para criar soluções contra a atuação financeira excludente do capital sobre o território.

No âmbito temporal, o marco da Constituição Federal de 1988 (CF/88) inaugura um período marcado pelo processo participativo e regulatório, que na área urbana encontrou seu marco principal na criação do Ministério das Cidades, em 2003. Essa fase se estende até 2016, quando ocorre um rearranjo das forças políticas, dando início a um novo ciclo, que culminou no absorvimento da pasta pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). É no fim de um ciclo de políticas de desenvolvimento urbano, alavancadas no século XXI, com resultados expressivos em termos de implantação e modernização da infraestrutura urbana, impulsionada pelas políticas setoriais que se pavimenta o caminho para a elaboração e regulamentação da PNDU no ordenamento jurídico brasileiro.

A CF/88 consolidou uma série de institutos jurídicos na tentativa de guiar a construção de um estado democrático de bem-estar social brasileiro, que, no campo do desenvolvimento urbano se pautou no protagonismo do ente municipal. No entanto, este processo se deu de forma coetânea com uma fase de esgotamento da capacidade de endividamento estatal para financiar o desenvolvimento nacional, trazendo uma série de dificuldades para que os municípios pudessem planejar e operar as políticas de desenvolvimento territorial.

Desde os anos 2000, foram efetivados diversos marcos legais e institucionais, em busca de uma gestão urbana mais democrática para garantir a fruição de recursos financeiros necessários para operacionalizar o desenvolvimento urbano. O enfrentamento das formas de perpetuação da pobreza extrema e das desigualdades socioespaciais, em diversas escalas, demonstra que as formas mais justas de distribuição do valor tem forte impacto sobre o desenvolvimento urbano, seja pela distribuição dos recursos da renda da terra para o financiamento da política urbana, seja pelo fortalecimento do salário real.

A gestão municipal, de um modo geral, tem apresentado uma dependência financeira aos governos federal e estadual, deflagrando uma incapacidade de investir autonomamente a partir das bases tributárias próprias (Orair, 2016) e com margens cada vez mais estreitas para assumir financiamentos, sobretudo a partir da aprovação da Lei de responsabilidade fiscal - Lei complementar n. 101 de maio de 2000.

O tema do financiamento do desenvolvimento urbano tem se mostrado fundamental para a formulação da PNDU, sendo necessário buscar alternativas financeiras de modo a prever as possibilidades de ampliação dos recursos para investimentos em infraestrutura urbana, associados aos recursos fiscais e

extrafiscais, aos recursos onerosos e não onerosos, aos arranjos baseados em parcerias e às novas alternativas de receitas ainda não exploradas.

Neste sentido, tem se depositado também muitas expectativas sobre o potencial do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 2001, para promover alternativas ao financiamento do desenvolvimento urbano, através de seu sistema integrado de instrumentos urbanísticos. A caixa de ferramentas contida no EC induz à justa ocupação do solo urbano e ilumina fontes de financiamento, mas os desafios para operacionalizá-los talvez sejam tão grandes quanto tornar exequível o sistema de tributação sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos no Brasil. A desigualdade social muitas vezes se comporta como variável explicativa para as escolhas e decisões políticas que beneficiam os mais ricos, reproduzindo ciclos intermitentes de desigualdades socioespaciais e impedindo a utilização de instrumentos redistributivos com base em recursos do solo.

O EC regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88 sobre a política urbana, oferecendo instrumentos para planejar a ocupação do solo urbano, de acordo com os princípios do direito à cidade e da justiça socioespacial. Neste processo, para conferir maior institucionalidade ao desenvolvimento urbano, foi criado o Ministério das Cidades, em 2003, que condicionou as políticas setoriais ao desenvolvimento econômico e urbano, e foram aprovadas a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107, de 06/04/2005) e o Estatuto da Metrópole (EM) (Lei Federal nº 13.089, de 12/01/2015), que ampliaram os instrumentos para uma articulação interfederativa da gestão urbana.

Foi conferido papel de destaque às regulamentações das políticas setoriais com a aprovação de diversos marcos legais, tais como: a Lei nº 11.124/2006, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS; a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico; o Decreto n. 6.025/2007, que instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC com ações voltadas para a ampliação das infraestruturas urbanas; a Lei nº 11.888/2008, que assegurou às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social; a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), através da lei 12.587/2012.

Contudo, o período atual vem sendo marcado por um processo de tentativa de retração de direitos, de modo geral, e retrocessos em institutos jurídicos e democráticos supostamente consolidados. As conferências das cidades deixaram de ser realizadas, o Conselho das Cidades não mais foi reunido, vários programas de governo na área do desenvolvimento urbano foram quase paralisados, e outras medidas apontam para cenários ainda mais restritivos no futuro, como a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos, que congelou aumento dos investimentos nos próximos vinte anos. A Lei n. 14.026 de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico no país, cria uma série de facilidades para iniciativa privada ao passo que cria obstáculos para a execução de serviços por parte das companhias estaduais.

Há ainda leis que tramitam no Congresso e que, se aprovadas, podem acarretar retrocessos e minar as bases existentes nas políticas de desenvolvimento urbano e regional no país: a Proposta de Emenda Constitucional n. 80 de 2019, que altera os artigos 182 e 183 da CF/88, reduzindo as exigências sobre a função social da propriedade urbana e rural, não obstante a função social da propriedade possa ser considerada uma cláusula pétrea; e o Projeto de Lei n. 2963/2019, que regulamenta o art. 190 da CF/88, permitindo a compra de terras de até um quarto do território dos municípios pelo capital estrangeiro, o que, na prática, poderá permitir a exploração de rendas urbanas e rurais e de recursos ambientais, trazendo preocupações também sobre a própria soberania nacional.

Assim, as diretrizes da Nova Agenda Urbana, global e brasileira, que elencou o direito à cidade, a sustentabilidade ambiental e o crescimento econômico como emblemas para a formulação de políticas de desenvolvimento urbano, correm sérios riscos de apenas aprofundar a solvabilidade do urbano: só poderá ter acesso aos serviços e bens urbanos quem tem tiver capacidade de pagamento para tanto, levando cada vez mais brasileiros a serem excluídos do bônus do processo de urbanização.

Desta forma, nesta seção buscaremos elencar e analisar brevemente os instrumentos urbanísticos previstos no EC, no EM e nos PDs municipais, utilizados para conferir uma gestão mais justa e democrática das cidades. São instrumentos que buscam induzir o desenvolvimento territorial, o uso e a ocupação do solo, que

buscam a justiça socioespacial e a distribuição do ônus e bônus do processo de urbanização, de modo a atenuar as distorções causadas pelo mercado de solo urbano.

O foco da análise sobre os instrumentos urbanísticos e fiscais que recuperam mais-valias fundiárias (IPTU, Contribuição de Melhoria, OODC e TDC) justifica-se por serem capazes de gerar receitas para o investimento em infraestrutura urbana, diminuindo as disparidades do preço do solo entre as zonas urbanas, redistribuindo recursos de forma equitativa e corrigindo as distorções que o mercado de solo gera, em termos de segregação socioespacial e de iniquidades políticas.

Contudo, será um enorme desafio ampliar a aplicação dos instrumentos hoje concentrados em poucos municípios, sobretudo, pela diversidade e heterogeneidade dos municípios brasileiros, em termos econômicos e administrativos. Essas condições díspares dificultam o acesso a recursos oriundos do uso solo para financiar o desenvolvimento urbano, contribuindo também para uma baixa aplicação dos instrumentos do EC e dos PDs.

#### **4.2. Justiça socioespacial no uso e ocupação do solo urbano: dos Planos Diretores aos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias**

Decorridos quase 20 anos após a aprovação do EC, os instrumentos foram sendo cada vez mais incorporados aos Planos Diretores (PDs), principal instrumento local de política urbana. A CF/88 exige a elaboração dos PDs em municípios com população superior a 20 mil habitantes e, no Art. 41 do EC, essa exigência é ampliada para cidades que: integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; pretendam utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; integram áreas de especial interesse turístico; e que estão inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Os PDs preveem os instrumentos a serem aplicados nos municípios, sendo necessária ainda uma regulamentação específica de cada instrumento a ser aprovada pelo poder legislativo municipal. Na MUNIC 2018, constatou-se que 2.866 municípios brasileiros possuíam PDs (51,5% do universo), correspondendo a mais de 90,0% dos municípios com mais de 20 mil habitantes.

O Artigo 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, estabeleceu o princípio capaz de reger a diretriz da política urbana: “a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização”. O critério de justiça é associado à alocação socioespacial, de forma equânime, dos recursos coletivos.

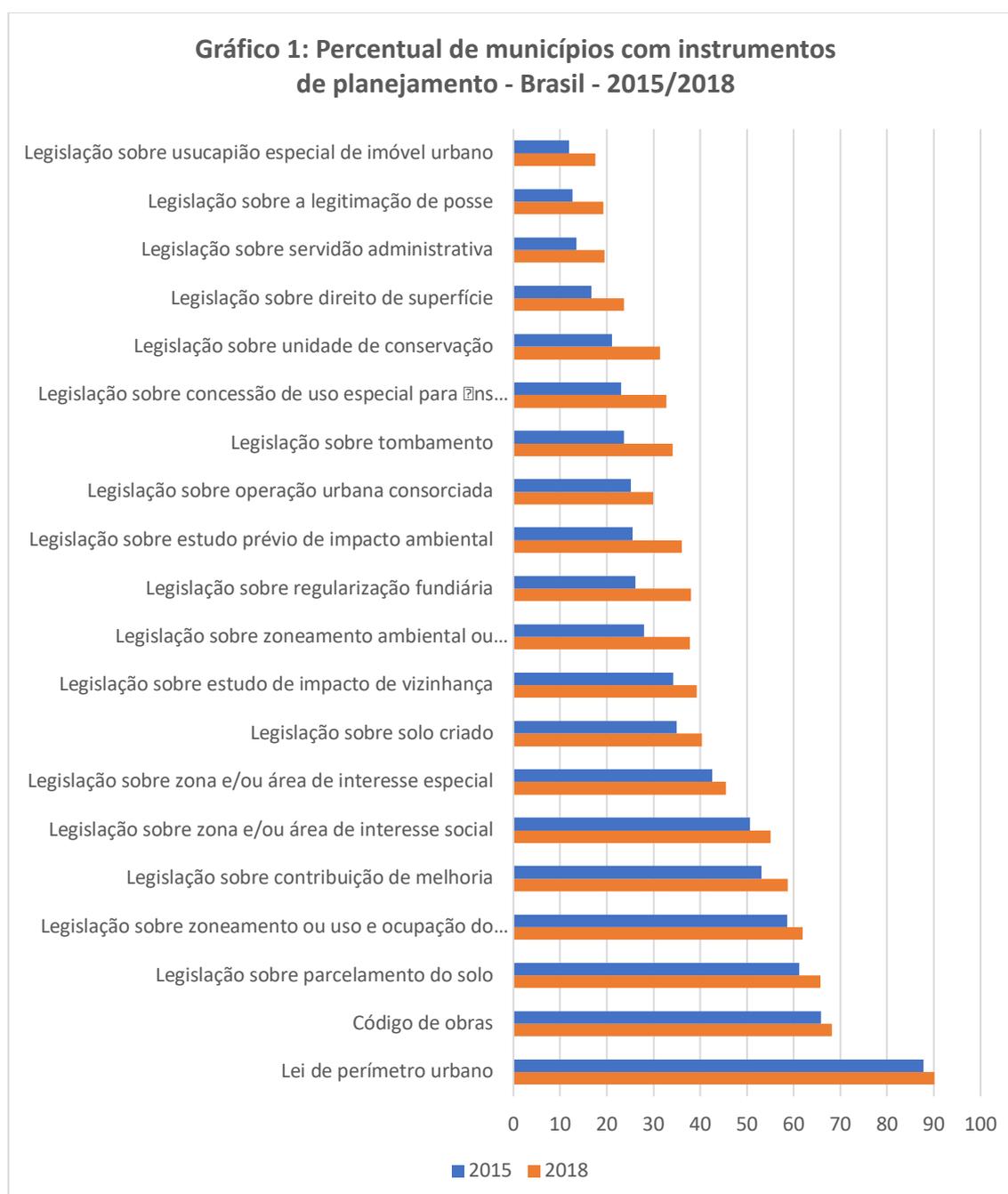
Do repertório sistematizado pelo EC e previstos em PDs, que constitui a chamada caixa de ferramentas urbanísticas, os instrumentos principais com potencial de induzir o uso e a ocupação do solo urbano, com equidade urbana e justiça socioespacial, são: Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação; Direito de preempção; Direito de superfície; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operação Urbana Consorciada; Transferência do Direito de Construir; Consórcio imobiliário; Estudos de Impacto de Vizinhança; Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), dentre outros.

Apesar de passados quase vinte anos da vigência do Estatuto das Cidades, e considerando que vários dos instrumentos ali consolidados já existiam anteriormente, os resultados da sua aplicação ainda não são plenamente satisfatórios. Há muito que se avançar para uma gestão urbana mais democrática, com base nos princípios do EC, tornando o planejamento urbano central na organização das políticas públicas e no desenvolvimento territorial intraurbano no país.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE traça um perfil dos municípios brasileiros. Sua edição mais recente, de 2018, levantou dados relativos à gestão e a estrutura dos 5.570 municípios, incluindo a legislação e instrumentos de planejamento. Os resultados mostram que:

- O Plano Diretor foi bem absorvido pelos municípios: dos 1.762 obrigados a elaborarem seus PD - que possuem mais de 20 mil habitantes - 90,1% o fizeram, dentre os restantes, 4,3% o estão elaborando;

- Os instrumentos de planejamento estão presentes em quase todos os municípios - 96,3%. Todos os municípios com mais de 50 mil habitantes possuem ao menos um instrumento;
- Há uma evolução no número de municípios que possuem os instrumentos pesquisados, todos eles apresentaram um número maior do que o medido na edição de 2015, conforme Gráfico 1:



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2018.

Entretanto, não basta realizar uma análise da existência dos instrumentos previstos com o objetivo de avaliar a situação, pois a aplicação de vários deles depende de legislações municipais específicas e de uma boa governança para serem efetivamente aplicados. Da mesma forma, cada município possui características, demandas e capacidade de gestão específicas. Assim, os instrumentos da política urbana são uma “caixa de ferramentas” que podem ou não ser adotadas pelos municípios, em maior ou menor grau.

Em 2016 foi realizado o Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 Anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana (Habitat III), cuja publicação resultante das discussões colocadas forneceu o seguinte diagnóstico sobre o uso dos instrumentos:

*“De alguma maneira, esses instrumentos parecem ter servido mais à obtenção da mais-valia urbana e de um suposto “bem-estar político” do que propriamente como ferramentas para cumprimento da função social da cidade e distribuição equânime dos recursos no território urbano; não à toa são predominantemente aplicados em grandes áreas valorizadas e em cidades que possuam um mercado imobiliário dinâmico. O julgamento sobre a boa ou má aplicação destes instrumentos passa a ser subjetivo, a depender de quais atores e interesses são sujeitos dessa avaliação, de maneira que a análise resultante nada terá a ver com uma suposta falha do instrumento” (Marguti, 2018, p. 30).*

Há instrumentos específicos que auxiliam o acesso à moradia dos municípios situados em zoneamentos especiais, em que vigoram parâmetros diferenciados de usos e aproveitamentos do solo, tais como: a concessão de direito real de uso; o Usucapião Especial de Imóvel Urbano; a concessão de uso especial para fins de moradia; a regularização fundiária; e assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Os programas de regularização fundiária e edilícia, além de garantir a posse da terra urbana, de ofertar moradias dignas e conferir segurança jurídica à ocupação, visam também aumentar a arrecadação municipal, contribuir para o acesso ao financiamento imobiliário e criar condições favoráveis ao adensamento em zonas com infraestrutura instalada. Neste caso, é possível planejar uma combinação de instrumentos urbanísticos para promover essa política, gravando uma área simultaneamente com ZEIS, direito de preempção, edificação compulsória e área transmissora de direitos construtivos. Este é um exemplo de como atuar juridicamente por meio dos instrumentos para induzir o proprietário a construir habitação de interesse social ou negociar a transferência de direitos construtivos, como uma desapropriação reversa.

De um modo geral, os instrumentos que permitem executar ou financiar políticas de desenvolvimento urbano estão relacionados à capacidade do Estado atuar sobre a terra urbana, gerando acréscimos de valor no preço do solo pela sua capacidade de instalar infraestrutura e produzir normas de usos e ocupação do solo. Apresentamos, a seguir, como a atuação estatal, através de um esquema descrito por Jaramillo (2009), relaciona-se com a aplicação de cada instrumento (fiscal, oneroso e urbanístico):

- I. Imposição fiscal sobre a propriedade territorial urbana: IPTU;
- II. Agente imobiliário e proprietário de terras: Banco de terras; IPTU progressivo no tempo; Parcelamento, edificação ou ocupação compulsória; Desapropriação e Reajuste de terras;
- III. Provisão de infraestrutura urbana: Contribuição de Melhoria;
- IV. Regulamentação urbanística de uso e de densidade construtiva: OODC, TDC e OUC.

Furtado (2014) fornece um esquema similar de aplicação de instrumentos, que incidem em cada componente do valor da propriedade, para recuperar mais-valias fundiárias, servindo como uma alternativa viável para auxiliar o financiamento do desenvolvimento urbano. O termo “mais-valia fundiária” refere-se a toda renda associada à terra, podendo ser classificada de acordo com o seu fato gerador. É possível identificar a origem do incremento do preço do solo, expresso pelas mais-valias fundiárias, e os respectivos instrumentos mais aptos para capturá-las, previstos no ordenamento jurídico brasileiro:

- I. Esforços acumulados dos proprietários e de toda ação histórica correspondente ao valor total do terreno: IPTU;
- II. Ações de outros proprietários privados: tributos sobre o ganho fundiário;
- III. Investimentos públicos diretos: Contribuição de Melhoria;
- IV. Alterações das normas urbanísticas: outorgas onerosas por aproveitamento e usos do solo e TDC.

O valor contido na renda do solo atende a uma necessidade coletiva de equiparar a infraestrutura nas diferentes zonas urbanas e uma forma de dividir o fundo geral de excedente social em prol da municipalidade. Como a renda do solo adquire a perspectiva de distribuição do excedente social, a propriedade territorial intermedeia esse efeito distributivo e o Estado pode impor a captura ou negociar com agentes privados, que se beneficiam dessas ações. Esse incremento de valor no preço do solo é considerado uma externalidade positiva das ações estatais que beneficiam proprietários privados.

Neste sentido, apresentaremos a seguir instrumentos capazes de induzir o desenvolvimento urbano sob a ótica da justiça socioespacial e da equidade urbana ou que são capazes de levantar recursos fiscais para o financiamento, sobretudo, com base na recuperação de mais valias-fundiárias, previstos no EC<sup>85</sup>. O objetivo é contextualizar esses instrumentos no âmbito teórico e conceitual para adiante buscar informações estatísticas para referenciar a importância desses instrumentos nos orçamentos municipais para executar políticas urbanas. Os instrumentos não tributários baseados em contribuições por decisão normativa serão tratados no próximo tópico, pois merecem uma contextualização urbanística de como os conceitos que os instituíram foram absorvidos no ordenamento jurídico brasileiro.

#### 4.2.1. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

O IPTU está previsto nos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional (Lei 5172/1966), bem como no artigo 156, inciso I, da CF/88, tendo como incidência fiscal os proprietários de imóveis, que se beneficiam da estrutura urbana oferecida pelo Estado. Os proprietários urbanos devem sustentar os gastos necessários para a criação, operação e manutenção das infraestruturas, através do pagamento do imposto territorial.

O Imposto Predial e Territorial Urbano incide sobre a propriedade de todos os tipos de imóveis, independentemente de seu uso (residencial, comercial, industrial etc.). Sua base de cálculo é definida em lei municipal que estabelece a alíquota que será aplicada sobre o valor venal do imóvel que, por sua vez, é calculado com base no valor do metro quadrado construído a partir da Planta Genérica de Valores Imobiliários ou Cadastro Imobiliário do município. Assim como os demais impostos, a receita arrecadada é destinada ao orçamento municipal, podendo ser utilizada para o financiamento da política urbana.

A correta aplicação do IPTU tem condições de contribuir com a redução das desigualdades e com o aumento das receitas municipais, o que proporciona que mais recursos sejam alocados na política urbana. O IPTU pode ser bem calibrado para não sobrecarregar as populações mais pobres, bem como atuar no estímulo

---

<sup>85</sup> No artigo 4º, são definidos os seguintes instrumentos capazes de operacionalizar as finalidades previstas no EC: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Não nos ateremos a todos os instrumentos elencados acima nesta Nota Técnica e incluiremos outros instrumentos não previstos no EC, como por exemplo, o Banco de Terras.

à conservação de imóveis protegidos por interesse histórico, cultural e ambiental, isentando a cobrança mediante contrapartidas conservacionistas.

A cobrança de imposto em imóveis com usos para fins de moradia da classe trabalhadora deve ser compatível com o nível de renda dos proprietários. Em certos casos o peso proporcional do preço dos imóveis é mais elevado entre os mais pobres, que muitas vezes não apresentam condições de arcar com esses custos. A proporção tarifária não pode ser uniforme entre os perfis diversos de proprietários para que o imposto não opere de forma regressiva em termos de distribuição de renda. Quando o Estado deixa de cobrar a parte devida pelo imposto, a renda é absorvida pelo proprietário, acarretando perda de recursos para utilização em provisão de infraestrutura. Manter um imposto predial elevado em áreas ricas faz sentido para transferir parte da renda que seria apropriada exclusivamente pelo proprietário para equiparar espacialmente investimentos em infraestrutura (Jaramillo, 2009).

Entretanto, a arrecadação do IPTU ainda está muito aquém do seu potencial nas cidades brasileiras. Pesquisa realizada por Carvalho Junior (2016), em 10 cidades brasileiras<sup>86</sup>, aponta a baixa participação do IPTU na arrecadação municipal no país, entre as cidades selecionadas, a arrecadação do IPTU correspondeu em média a 10% das receitas municipais, enquanto a média brasileira é de 5,4% (Carvalho Junior, 2016).

Ainda no mesmo estudo, ao se comparar o Brasil com outros países, a contribuição do IPTU no PIB municipal é mais baixa. O autor cita estudo do Fundo Monetário Internacional<sup>87</sup>, que apresenta os dados relativos aos impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária em “países em desenvolvimento”, citando a Colômbia (0,70% em 2013), a África do Sul (1,28% em 2013), a China (0,55% em 2012) e a Rússia (1,17% em 2013), comparando com o Brasil, cuja participação do IPTU no PIB municipal é de apenas 0,42% e de 0,74% nas cidades selecionadas.

Como é possível verificar, as cidades objeto do estudo apresentam índices de participação do IPTU nas receitas municipais maiores do que a média do Brasil, sendo que oito das dez cidades pesquisadas encontram-se entre as principais cidades brasileiras. Isso reforça a leitura de que, em geral, as cidades mais estruturadas, com gestão e sistemas de informações bem estabelecidos, possuem uma maior capacidade arrecadatória. Ademais, em cidades mais dinâmicas economicamente, o número de imóveis comerciais e/ou industriais, sob os quais comumente se aplicam maiores alíquotas de IPTU, é maior. A pesquisa apontou que a participação dos imóveis não residenciais (comerciais, industriais e outros) muitas vezes correspondem a mais de 50% do lançamento do IPTU, o que gera uma dependência da arrecadação maior nos imóveis comerciais e industriais, gerando uma oneração dos produtos e serviços, que acaba recaindo sobre o consumidor, tornando o imposto menos indireto (Carvalho Junior, 2016).

O Cadastro Imobiliário destes municípios encontram-se desatualizados e em déficit em relação ao número de unidades habitacionais recenseadas no CENSO de 2010. Das cidades avaliadas, Goiânia apresenta a menor defasagem, tendo 80% das unidades habitacionais recenseadas incluídas no cadastro habitacional. Por outro lado, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza apresentam menos de 60%. Em relação ao ano em que foi realizado o último recadastramento, duas cidades o fizeram ainda na década de 1990, Goiânia e Aracaju, e outra seis cidades o fizeram após 2010 (Carvalho Junior, 2016).

O valor venal dos imóveis e terrenos encontra-se desatualizado, *“a defasagem avaliatória talvez seja, de uma maneira geral, a principal causa do baixo desempenho do IPTU no Brasil”* (Carvalho Junior, 2016). Além de impactar a arrecadação do IPTU, a defasagem do valor venal também impacta o potencial de arrecadação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, visto que ele, em geral, é a base para o cálculo de seus valores, sobrecarregando as finanças municipais e gerando uma apropriação indevida de mais-valias fundiárias:

Esse valor social condensado no preço dos imóveis e não recuperado pela municipalidade representa um entrave estrutural da sociedade brasileira em tributar a propriedade privada e oferecer terra com infraestrutura urbana. A distribuição desses recursos através das políticas fundiárias permite enfrentar no longo prazo os indicadores de desigualdade socioespacial, racial etc.

<sup>86</sup> São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília (Distrito Federal), Fortaleza, Belo Horizonte, Goiânia, Guarulhos, Aracaju e Olinda foram as cidades pesquisadas.

<sup>87</sup> IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Government finances statistics. Washington: IMF, 2015

Um dado que ilustra esse fundo de recursos coletivos contido no preço do solo é fornecido por Carvalho Jr (2009; 2013; 2014). O autor estima que o valor do patrimônio residencial familiar ou mesmo o valor do estoque imobiliário municipal é, em geral, duas ou três vezes o valor do Produto Interno Bruto (PIB), dependendo do recorte territorial dos dados. E cita outros motivos que contribuem com a baixa capacidade arrecadatória do IPTU: as isenções e descontos concedidos e as alíquotas aplicadas, assim como instituir bons mecanismos de controle da inadimplência do IPTU (Carvalho Junior, 2016).

O IPTU Territorial costuma apresentar mais inadimplência do que o Predial, isso ocorre pois, segundo o autor: i) a identificação do contribuinte é mais difícil, pois ele não habita aquele terreno; ii) grandes terrenos muitas vezes são loteamentos irregulares, com identificação do contribuinte desatualizada; terrenos não edificadas costumam ter alíquotas maiores, induzindo a inadimplência; iv) inadimplentes costumam aguardar incentivos fiscais, valorização do terreno, descontos para quitar a dívida, desapropriações lucrativas, alterações urbanísticas, entre outras situações (Carvalho Junior, 2016).

Os dados apresentados demonstram que apenas em São Paulo a inadimplência é maior no imposto predial, sendo que cinco<sup>88</sup> das demais cidades apresentam mais de 50% de inadimplência no imposto territorial, o que demonstra que uma maior arrecadação é possível, contribuindo para o aumento da receita municipal.

Como contribuição ao debate, Carvalho Júnior apresenta as seguintes recomendações para efetivar o IPTU e demais instrumentos do Estatuto da Cidade:

- a) facilitar o pagamento do IPTU por meio de débito automático ou cartão de crédito, assim como acabar com a cultura da quota única e enfatizar a importância do imposto para a comunidade local;
- b) utilizar meios legais mais baratos e eficazes de combate à inadimplência, como o protesto da dívida ativa (e a consequente inclusão do inadimplente no SPC e na Serasa Experian) e a terceirização da dívida para instituições financeiras;
- c) promover o recadastramento in loco do contribuinte, com vistas a obtenção do CPF ou o CNPJ de todos os contribuintes atualizados e a verificação do real uso do imóvel, emitir certificados de posse e arquivar fotos digitais dos registros de imóveis;
- d) atualizar as PGVs para valores próximos ao mercado. Diluir o aumento da atualização em exercícios fiscais subsequentes, bem como estimular o parcelamento do IPTU ao longo do ano fiscal;
- e) reduzir as isenções a não mais que 20% das unidades cadastradas. Utilizar alíquotas progressivas para todos os imóveis e seletivas para imóveis não residenciais, de forma a aumentar a arrecadação em setores de maior capacidade contributiva e não aplicar alíquotas inferiores a 0,5%, mesmo que seja na menor faixa de um sistema progressivo;
- f) aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o IPTU progressivo no tempo, verificando as deficiências administrativas da estrutura do IPTU municipal e tentando resolvê-las previamente. Não fixar alíquotas muito baixas ou sobre base de cálculo muito baixa, pois levam a enormes ganhos de mais-valias fundiárias em detrimento da coletividade, preferindo-se sempre a concorrência dos leilões dos Cepacs. Além disso, devem-se planejar os eventuais ganhos financeiros oriundos das operações com os gastos públicos, diretos e indiretos, que a maior densificação das áreas contempladas possa demandar. (Carvalho Junior, 2016).

Dentre os instrumentos para a captura de mais-valias fundiárias, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, o melhor avaliado com potencial de alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros é o IPTU. Entretanto, as deficiências das estruturas fazendárias e as limitações administrativas municipais têm afetado a capacidade de efetivação, não só do IPTU, mas também, dos demais instrumentos previstos no EC, os quais lidam com a propriedade privada, e por isso é necessário o cadastramento físico dos imóveis e contribuintes, avaliações imobiliárias rigorosas e permanentes, controle da inadimplência e corpo técnico municipal qualificado para atuar na gestão do uso do solo (CARVALHO JR., 2016).

O IPTU mesmo incidindo sobre todo valor do terreno, não é capaz de recuperar valor independente da origem. Ele não estaria associado a uma ação estatal específica, por isso, deve ser complementado por

<sup>88</sup> Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Olinda.

outros instrumentos fiscais e não tributários, como por exemplo, aqueles que recuperam acréscimos do preço decorrentes de ações estatais diretas e indiretas sobre a terra urbana (Smolka, 2014).

A atuação conjunta e integrada dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias dependerá da ampliação da capacidade estatal de tributação sobre a propriedade e a renda dos mais ricos, de modo a interferir menos nas decisões de produção e investimentos, além de impedir que a taxa de lucro médio da economia se transforme em renda para os proprietários privados.

#### 4.2.2. Imposto Contribuição de Melhoria (CM)

A Contribuição de Melhoria é um tributo instituído pelo Decreto-Lei nº 195 de 1967, mantido pela Constituição Federal de 1988 (Art. 146) e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (Art. 81), permitindo ao Estado recolher dos proprietários de lotes a valorização ocorrida devido a uma obra pública realizada. Seu objetivo é promover a socialização dos custos dos investimentos urbanos, de forma que um investimento público, pago por toda a sociedade, não seja privatizado através da valorização da propriedade privada localizada em sua zona de influência.

As obras que podem ser objeto de contribuição de melhoria são: abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros; melhoramentos de praças e vias públicas; construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos; abastecimento de água potável e redes de esgotamento sanitário; obras viárias; instalação de redes elétricas e suprimento de gás.

A contribuição de melhoria tem como limite total a despesa realizada, e não a valorização dos imóveis propriamente dita, não podendo nunca a superar. Deve incidir sobre obras realizadas pela Administração Municipal direta ou indireta, inclusive em convênios com a União e o Estado. O sujeito passivo da contribuição de melhoria é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de imóvel situado na zona de influência da obra e constitui ônus real, acompanhando o imóvel em caso de transmissão.

Considerado o instrumento mais antigo e mais utilizado para recuperação de mais-valia fundiária, tem participação geralmente muito pequena no orçamento dos municípios brasileiros, apresentando algumas limitações a serem complementadas por outros instrumentos não tributários. Por só poder cobrar dos imóveis valorizados o valor máximo correspondente à quantia investida, a Contribuição de Melhoria deixa de recuperar valores excedentes destes custos, o que acaba comprometendo sua atuação quanto aos fins distributivos (Smolka, 2014).

Todavia, trata-se de um instrumento com muito potencial para garantir e recuperar investimentos em infraestrutura, tendo sido muito utilizado em países como a Colômbia, por exemplo. O instrumento deve estar previsto nas diretrizes dos PDs, mas esta previsão não garante a implementação do instrumento, que dependerá do interesse da gestão vigente e da capacidade administrativa instalada para aplicá-lo.

Os investimentos públicos são capazes de produzir valores de uso coletivo na terra urbana (estradas, espaços públicos, redes de serviços etc.) com efeitos imediatos sobre os lotes no entorno. Esta incidência estatal é capaz de transmitir o valor integral das obras públicas às propriedades privadas, verificado pelo incremento de valor no preço dos imóveis nas proximidades.

Contudo, o custo das obras nem sempre se traduz em efeitos positivos sobre os preços, porque a formação da renda do solo urbano obedece a outra lógica. A irreprodutibilidade das condições da terra urbana para o capital, que inclui fenômenos técnicos e sociais, como as pautas de utilização do espaço, e não o trabalho condensado nas infraestruturas, é responsável pela quantidade de valor que o proprietário tem a capacidade de reter. As rendas se alteram porque os valores de uso resultantes dessa inversão afetam a irreprodutibilidade da terra urbana (Jaramillo, 2009).

A terra equipada pode aumentar o preço do solo, de modo que a magnitude da renda gerada à provisão de infraestrutura, pelo Estado ou pelo capital privado, será expressa no preço do mercado necessário

para pagar este investimento. A provisão insuficiente de infraestruturas, algumas que só o Estado é capaz de fornecer, impede que dotação de valores de usos urbanos das terras adicionais sejam entrelaçadas por valores de usos complementares, quando as atividades se multiplicam e demandam mais espaços construídos. Essa limitação gera um aumento no preço dos imóveis de forma geral na cidade. Como os custos de construção permanecem constantes, esse aumento do preço se converte em renda, devido à disponibilidade restrita de terra equipada (Smolka, 2003 *apud* Jaramillo, 2009).

Os usuários pagam um preço agregado dos imóveis, pois não discernem o que pagam como renda do que pagam como preço de produção. Essa insuficiência se traduz em uma estrutura de rendas diferenciais em que a magnitude delas se reduz nas terras marginais. Essa provisão desigual eleva o preço do solo, consistindo em um paradoxo característico dos países capitalistas periféricos. Os preços são relativamente mais elevados em cidades desiguais, pela limitação de infraestruturas e alta demanda por terra equipada (Jaramillo, 2009).

A ampliação de infraestruturas públicas em áreas de expansão periféricas da cidade tem o poder de reduzir o preço do solo nas áreas mais centrais e bem providas de infraestrutura. A forma como é feita a cobrança da infraestrutura pelo Estado, ou mesmo a sua ausência, também interfere nos preços do solo urbano, sobretudo, porque os custos de infraestrutura estão inseridos nos custos de construção. O Estado lança mão de um instrumento para recuperar os custos das obras que pagou em prol da comunidade, respeitando o critério da equidade (Ibidem).

Valentinuzzi (2013) abordou as experiências recentes de captura de mais-valias por meio de contribuição de melhoria, no Brasil, apurando usos do instrumento na Baixada Fluminense, mais especificamente no município de Nova Iguaçu, que aplicou a contribuição de melhoria em 2003 e 2004, e Nilópolis entre 2004 e 2008. Pelo país, outros 15 municípios aplicaram o instrumento entre 2000 e 2010, sendo 7 no estado de São Paulo. O município de Colombo no Paraná foi o que mais arrecadou, cerca de US\$ 52 milhões. O que menos arrecadou obteve US\$ 4,5 milhões, o que demonstra o potencial deste instrumento.

#### 4.2.3. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC)

Este instrumento, definido no art. 5º do EC, permite que seja facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - Parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Quando o imóvel está subutilizado, ou seja, cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido na legislação urbanística municipal, através do PEUC, o proprietário deverá ser notificado para que providencie o devido uso do imóvel, conforme estabelecido. A partir da notificação, será concedido um prazo não inferior a um ano para que seja apresentado à Prefeitura o projeto de uso. Por sua vez, também em prazo não inferior a dois anos à aprovação do projeto, o proprietário deverá iniciar as obras necessárias. Caso os prazos estipulados não sejam cumpridos, o imóvel poderá ser objeto do IPTU Progressivo no Tempo.

Conforme determina o artigo 6º do Estatuto da Cidade, os prazos estabelecidos não são interrompidos caso o imóvel seja objeto de transmissão, seja devido a venda ou causa mortis.

Brajato (2019) destaca o potencial do instrumento para o cumprimento da função social da propriedade urbana através da promoção do ordenamento territorial, indução a ocupação de zonas e setores

dotados de infraestrutura e favorecendo a provisão habitacional de interesse social, combinado com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), contribuindo para a democratização do acesso à terra urbanizada.

Trata-se de um instrumento que permite às municipalidades definirem lotes que lhes interessam para o desenvolvimento urbano, impondo um regime especial aos proprietários para construí-los, parcelá-los ou ocuparem-nos, sob pena de serem adquiridos ao preço cadastral ou alienados compulsoriamente, sob pena de desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública (Jaramillo, 2009).

Apesar da sua capacidade de fazer cumprir a função social da propriedade, de induzir o desenvolvimento territorial, controlando e ordenando o uso do solo, de combater os vazios urbanos e a especulação imobiliária, de garantir acesso à terra urbanizada, o PEUC ainda foi muito pouco explorado pelos municípios brasileiros, durante esses quase vinte anos da vigência do EC.

Trata-se de uma ferramenta complexa que exige, além de interesse político local, conhecimento administrativo e territorial para a execução de suas várias etapas através dos instrumentos que lhe sucedem (IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamentos de títulos da dívida pública), que apresentaremos a seguir de forma integrada como instrumentos de submissão do direito de propriedade ao interesse coletivo.

#### 4.2.4. IPTU Progressivo no Tempo

O IPTU Progressivo no Tempo é a segunda de três etapas para exigir que o proprietário do imóvel dê a ele a seu devido uso, conforme estipulado no Plano Diretor, garantindo que o imóvel cumpra a sua função social, de acordo com o que estabelece o parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal:

Caso após notificação do PEUC o proprietário, em prazo estabelecido no PD, não tenha efetivado o devido uso do terreno, caberá ao poder público majorar anualmente o IPTU que incide sobre aquela propriedade, por um prazo de até 5 anos. Findo este prazo, caso o proprietário não tenha cumprido a obrigação, a taxa continuará a vigorar até que seja efetuada a desapropriação do imóvel.

No Plano Diretor deverá ser estabelecido: a) quais são as zonas na qual este instrumento poderá ser aplicado; b) o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano, não podendo ser superior a 15% e não excedendo em duas vezes o valor cobrado no ano anterior.

O IPTU Progressivo deve ser tratado como um instrumento de reforma urbana e não de arrecadação municipal ou financiamento da política urbana. Ao contrário do IPTU aplicado anualmente sobre os imóveis, que também tem caráter progressivo, mas neste caso em relação ao tipo de uso e localização do imóvel, que é de natureza fiscal, o IPTU Progressivo no Tempo, como instrumento de reforma urbana, possui natureza extrafiscal, cujo objetivo é motivar a utilização adequada da propriedade, de forma que ela cumpra sua função social.

A adequada aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, uma ferramenta prevista no EC para combater a especulação, os vazios urbanos e a subutilização, demanda que seja solucionada de antemão a questão da inadimplência, do recadastramento físico dos imóveis e da própria arrecadação do IPTU regular. O cadastro multifinalitário ajuda muito na identificação dos casos a serem aplicados. O critério de subutilização desestimula a permanência dos vazios urbanos e pode inibir também usos do espaço urbano para fins de estacionamento, em áreas centrais valorizadas, por exemplo.

#### 4.2.5. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Se após decorridos o período de cinco anos de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo o imóvel não cumprir a sua função social, conforme estabelecida no Plano Diretor, ele é passível de ser desapropriado, sendo o proprietário indenizado através de títulos da dívida pública que deverão ser aprovados pelo Senado Federal e poderão ser resgatados no prazo de até dez anos, com juros de seis por cento ao ano.

O valor da indenização será definido pelo valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público na área onde o imóvel se localiza, posteriormente à notificação realizada para que ele cumpra sua função social (PEUC).

Realizada a desapropriação, caberá ao município proceder ao adequado aproveitamento do imóvel, conforme a legislação determina, podendo ser realizado de forma direta ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, respeitando o devido processo licitatório.

Caso os agentes públicos responsáveis não procedam com a notificação ao proprietário para aplicação do instrumento PEUC e, posteriormente, se não houver o cumprimento dessa obrigação, não apliquem o IPTU Progressivo no Tempo e não realizem o devido aproveitamento do imóvel após tê-lo desapropriado, conforme estipulado no Plano Diretor, no prazo de até cinco anos, tal ação pode ser enquadrada em crime de improbidade administrativa (Lei Federal 8.429/1992).

Os atos de desapropriação pelo poder executivo, caracterizados como institutos jurídicos e políticos previstos nos instrumentos do Estatuto da Cidade, visam substituir a propriedade privada por dinheiro, mediante indenização justa e prévia, motivados por: necessidade pública (não há lei), utilidade pública (lei 3365/1941) ou interesse social (lei 4132/1962).

Denaldi et al. (2017) realizaram um levantamento das cidades que aplicaram estes instrumentos (IPTU Progressivo no Tempo, PEUC e Desapropriação) e identificaram que até 2014, apenas 25 municípios com população acima de 100 mil habitantes regulamentaram a PEUC e, destes, somente oito<sup>89</sup> iniciaram a sua aplicação. Em relação ao IPTU Progressivo no Tempo, apenas Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP) o fizeram, nenhum deles chegou a realizar a desapropriação de imóvel.

A pesquisa concluiu que a aplicação do PEUC não é simples, exigindo planejamento, monitoramento e controle e toda uma estrutura administrativa e de gestão que muitos municípios não possuem:

*A aplicação do PEUC não se encerra no ato da notificação, pois envolve um conjunto de ações como: aplicação simultânea de outros instrumentos urbanísticos, monitoramento para verificação do cumprimento das obrigações, diálogo com os proprietários notificados e, em alguns casos, estratégias de financiamento público e privado. Também requer o acompanhamento da reação do mercado imobiliário e o rebatimento da conjuntura macroeconômica sobre o espaço urbano (Denaldi et al. 2017).*

O tempo necessário para aplicação dos três instrumentos é impactado pelas mudanças na gestão municipal devido aos prazos definidos na legislação. Assim, houve casos, como em Santo André (SP) - cidade pioneira na aplicação da PEUC, em 2006 - cuja experiência foi interrompida em decorrência da mudança do prefeito (Denaldi et al. 2017).

Também foi apontada a ausência de regulamentação para aplicação de todos os instrumentos. No caso de Diadema (SP), após a notificação de seis imóveis, quatro deles não cumpriram o uso estabelecido no PD, porém estes não sofreram a progressividade do IPTU devido a sua não regulamentação (Denaldi et al. 2017).

<sup>89</sup> Curitiba (PR), Maringá (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), Santo André (SP), Diadema (SP), São Bernardo do Campo (SP) e São Paulo (SP).

Por fim, observou-se, em alguns casos, que a aplicação do PEUC se afastou das finalidades previstas no ideário da Reforma Urbana, visto que em Maringá, na segunda fase de aplicação do PEUC, foram notificados imóveis localizados no anel mais periférico da cidade, que não dispunham de infraestrutura consolidada em toda a sua extensão, contribuindo assim para a expansão da malha urbana (Denaldi et al. 2017).

Brajato (2019), posteriormente ao analisar os mesmos municípios<sup>90</sup>, identificou quatro tipos de usos do PEUC, nem todos relacionados à uma lógica de ordenamento territorial que contribui para a democratização do acesso à terra urbana: promoção do ordenamento territorial voltado à ocupação de setores centrais e infraestruturados das cidades (Goiânia e Palmas); democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia (Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo), onde se priorizou a notificação de imóveis ociosos demarcados como ZEIS; dinamização do setor imobiliário local (Curitiba e Maringá); e, viés tributário, isto é, adoção da ‘lógica’ arrecadatória (Maringá)”. Diadema não se enquadrou em nenhuma destas lógicas pois a experiência ‘incipiente e breve’ não permitiu que fosse identificada a finalidade que conduziu a aplicação do PEUC. O que reforça “a ideia de que a aplicação dos instrumentos que promoveriam a função social da propriedade urbana nem sempre está associada ao conceito de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia” (Brajato, 2019).

São Bernardo do Campo foi objeto de outro artigo em 2020, que retrata como foram aplicados os instrumentos. De 2013 a 2016 foram notificados 229 imóveis através do PEUC e outros trinta imóveis localizados em ZEIS, destes últimos, sete se transformaram em projetos habitacionais. A partir de 2015 foi iniciada a aplicação da progressividade do IPTU com bons resultados em termos de atendimento das exigências legais (Souza, Klink e Denaldi, 2020, p. 212).

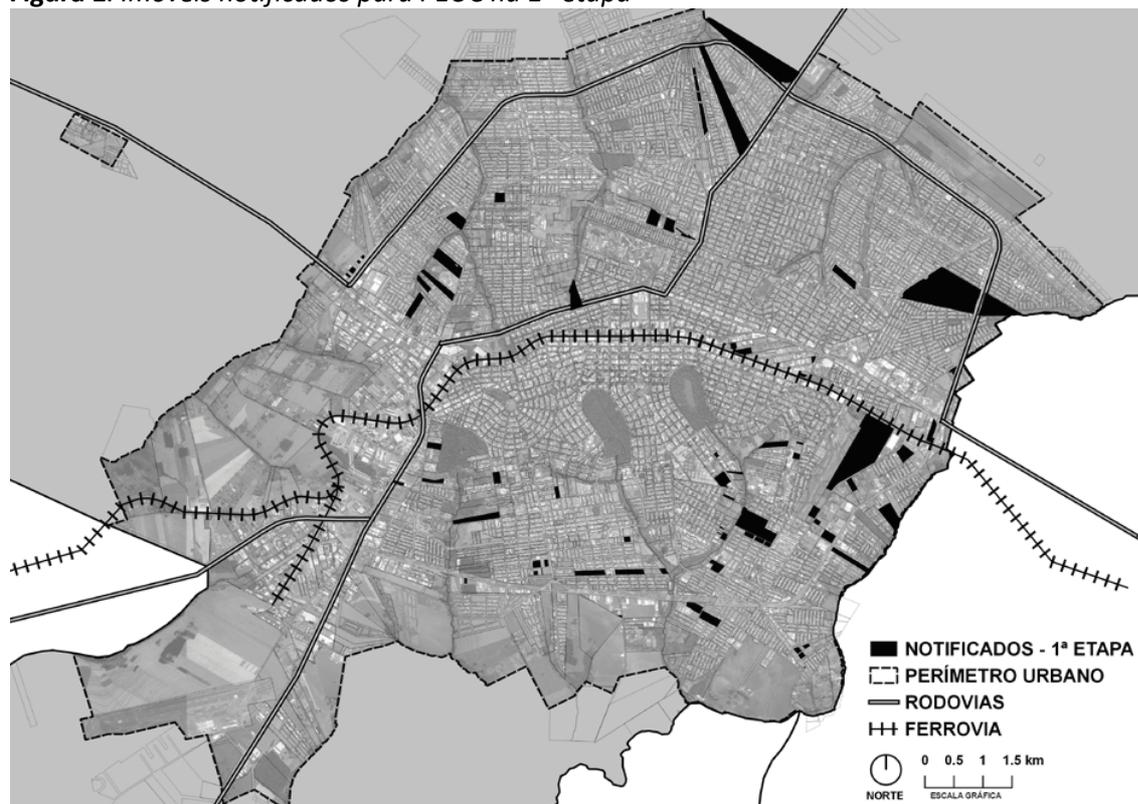
Maringá é “o município que mais ‘avançou’ na implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no país” (Brajato e Denaldi, 2019), porém, como destacado anteriormente, não é um exemplo de contribuição para a democratização do acesso à terra urbana, dissociada de uma estratégia geral de planejamento urbano inclusivo nos moldes do ideário da Reforma Urbana (Brajato e Denaldi, 2019).

Desde 2009<sup>91</sup> é aplicado o PEUC em Maringá, desde então, 705 imóveis foram notificados (totalizando quase 10% da malha urbana do município) e, destes, 550 foram sancionados com o IPTU Progressivo, em 2015, indicados na Figura 1. Em um primeiro momento, em 2009 os imóveis objeto do PEUC estavam enquadrados na condição de não parcelados, não edificados ou subutilizados, com área superior a cinco mil metros quadrados, dentro do zoneamento de interesse, caracterizando uma estratégia de ocupação de imóveis ociosos na área urbana dotada de infraestrutura (Brajato e Denaldi, 2019).

<sup>90</sup> No caso de Diadema, a experiência ‘incipiente e breve’ não permitiu que fosse identificada a finalidade que conduziu a aplicação do PEUC.

<sup>91</sup> Em 2018, foi aprovada a Lei Complementar 1.138/2018 que suspendeu o lançamento do IPTU Progressivo para o ano de 2019. O mesmo aconteceu em 2019, através da Lei Complementar 1.183. Ambas suspensões se referem aos imóveis localizados em áreas que não possuem infraestrutura urbana, aos que tenham até 2 alqueires paulistas localizados em rodovias ou estradas rurais e aos que possuem área até 24.200m<sup>2</sup> localizados nas demais regiões dos municípios.

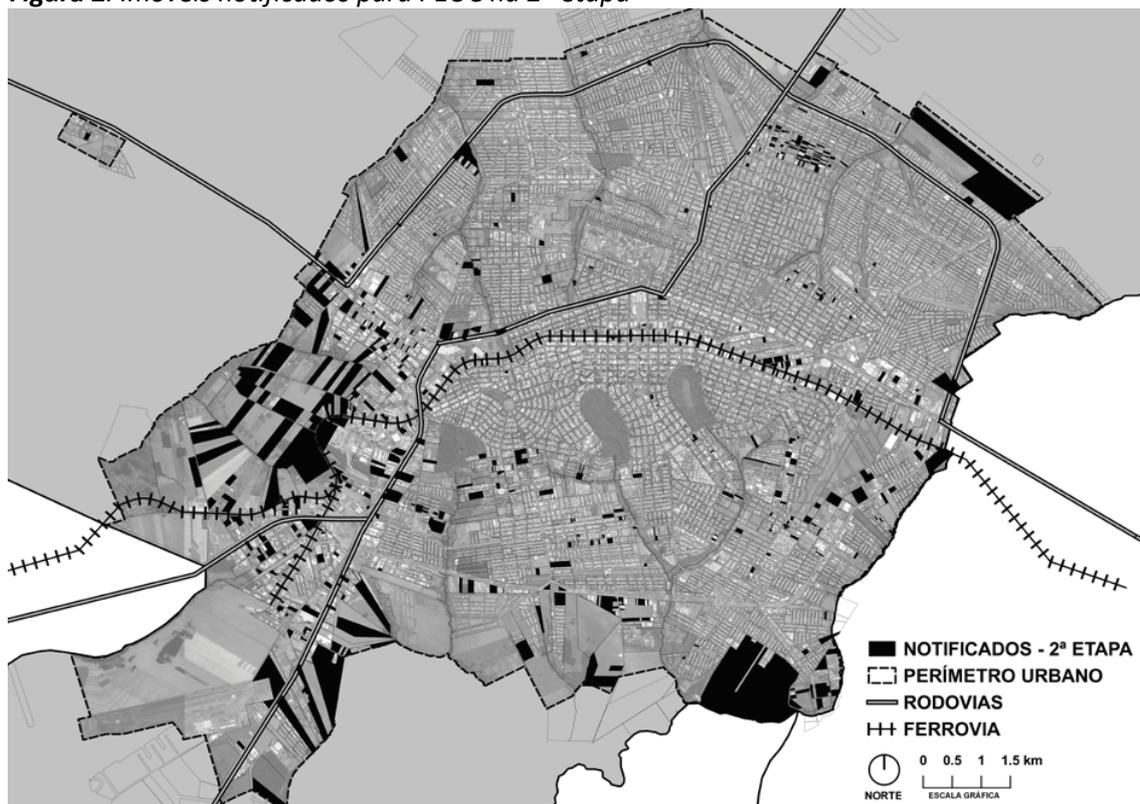
**Figura 1:** Imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa



Fonte: Brajato (2015)

Em uma segunda fase, 600 imóveis foram notificados, distribuídos em todo o perímetro de incidência do PEUC, identificados na Figura 2, indicando uma ausência de priorização ou estratégia de escalonamento das notificações, no espaço e/ou no tempo, em função do tamanho dos imóveis, mas principalmente, em relação à sua localização. Destes lotes, 68 deles (totalizam 50% da área notificada) estão localizados próximo da área urbana consolidada. Outras centenas de lotes estão em áreas sem infraestrutura urbana, em grande maioria destinadas ao uso agrícola ou industrial. Desta forma, o objetivo de otimizar a ocupação de regiões dotadas de infraestrutura e, com isso, inibir a expansão urbana e combater a periferização, deixou de ser perseguido (Brajato e Denaldi, 2019).

**Figura 2:** Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa



Fonte: Brajato (2015)

Como resultado, apenas 29% dos imóveis notificados iniciaram alguma ação junto à prefeitura para dar algum tipo de uso. Dos 105 imóveis notificados na primeira fase, 47 deles permaneciam sancionadas com a cobrança do IPTU progressivo em 2014. Na segunda etapa, dos 600 notificados, 567 foram incluídos no IPTU progressivo a partir de 2015:

*Há indícios de que a base tributária de cálculo do IPTU, descolada dos valores praticados no mercado, associada à adoção de alíquotas de progressividade no tempo “não tão altas”, (...) tem contribuído para a (...) ausência de ação de parte dos proprietários notificados (Brajato e Denaldi, 2019, p. 58).*

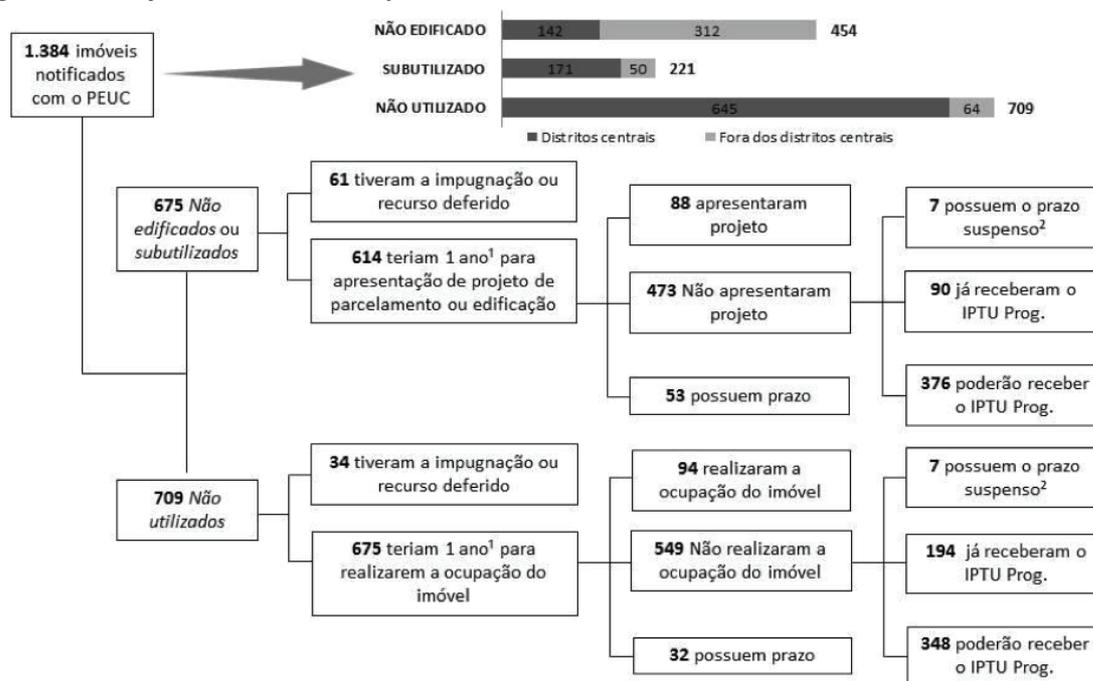
Brajato e Denaldi concluem que:

*quando a aplicação do PEUC incide em todo o perímetro urbano e alcança um universo significativo de áreas notificadas, o instrumento perde o potencial de ordenar o uso e ocupação do solo e de orientar a ocupação de setores prioritários. (...) A aplicação do instrumento urbanístico, que deveria favorecer o cumprimento da função social da propriedade urbana, não se articula com um projeto de cidade voltado para essa mesma finalidade (Brajato e Denaldi, 2019, p. 60).*

Costa e Santoro (2019) analisaram o processo de implantação do PEUC em São Paulo a partir da criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), em 2013, o qual, a partir da aprovação do novo Plano Diretor Estratégico em 2014, iniciou as notificações a imóveis descumpridores da função social da propriedade. Até fevereiro de 2018, foram notificados 1.384 imóveis, destes, 284 evoluíram

para a aplicação do IPTU Progressivo, os demais ainda possuíam prazo para adequação ou estavam com o prazo suspenso, conforme ilustra a Figura 3 (Costa e Santoro, 2019):

**Figura 3: Situação dos imóveis notificados em São Paulo - 2018**



1 – O prazo pode ser estendido para associações sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, ocorrência de obra de grande porte ou inviabilidade na ocupação do imóvel.

2 – O prazo pode ser suspenso para cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas

Fonte: CEPEUC, 2018 (Costa e Santoro, 2019)

A experiência de São Paulo é recente e restrita a poucas unidades, assim seus efeitos urbanísticos ainda não são notados. Costa e Santoro (2019) destacam que os imóveis que foram notificados estão localizados em zonas de Operações Urbanas e ou ZEIS, porém os usos estabelecidos após a PEUC atenderam a outros usos que não a habitação de interesse social.

#### 4.2.6. Desapropriação por Utilidade Pública (DUP)

A Desapropriação por Utilidade Pública consiste em um instrumento e mecanismo jurídico, presente na Constituição Federal/1988<sup>92</sup>, que pode atuar em prol da preservação patrimonial, com alguns registros de casos com essa finalidade<sup>93</sup>. O Decreto-Lei 3365/1941, em seu art. 5º, inciso k, considera a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados, em conjuntos urbanos ou rurais, como objeto passível de desapropriação por utilidade pública. A justificativa para desapropriar é a execução de

<sup>92</sup> Só a União pode legislar sobre desapropriação, mas os atos estão a cargo do executivo de cada instância de poder, que deve agir por Decreto para propor indenização por desapropriação. Ao sistema Judiciário cabem as decisões sobre preço e possível litígio entre as partes.

<sup>93</sup> Na cidade do Rio de Janeiro, há registro de casos de desapropriação por utilidade pública de quatro imóveis protegidos, inseridos na área de proteção de conjuntos de interesse cultural para a manutenção e conservação de sua ambiência, no Largo do Boticário, no bairro do Cosme Velho. Ver Decreto nº 26.725 de 2006.

medidas necessárias para a manutenção, conservação e realce dos aspectos mais valiosos ou característicos, bem como para a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.

A Desapropriação consiste em um recurso último do poder público para alienar um imóvel forçadamente, mediante indenização, em seu favor ou de terceiros que estão em capacidade de desenvolver as propriedades (Carvalho Jr., 2016).

#### **4.2.7. Direito de preempção (DP)**

O Direito de preempção é a prioridade do município de adquirir determinado imóvel para fins de: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; os imóveis nos quais há interesse do município devem ser identificados em lei municipal que também fixará o prazo, que não poderá ser superior a cinco anos, no qual a preferência será realizada (art. 26 do Estatuto da Cidade).

Caso o proprietário deseje vender o imóvel, ele deverá notificar o órgão responsável da prefeitura e apresentar uma proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão o preço, condições de pagamento e prazo de validade. O município terá trinta dias para manifestar o interesse na compra do imóvel cujo valor será definido após realizada avaliação do mesmo. Caso o município não exerça a preferência, o imóvel poderá ser vendido, porém a venda deverá ocorrer conforme a proposta apresentada no ato da notificação à prefeitura pelo proprietário. Caso as condições da venda sejam diferentes daquelas apresentadas, a venda poderá ser anulada, dando poder ao município de comprar o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo preço apresentado na proposta, o que for menor.

No caso dos imóveis adquiridos pelo município não serem utilizados para as funções estabelecidas no artigo 26 do Estatuto da Cidade, ou o adquirirem por valor superior ao de mercado, o prefeito e demais agentes públicos incorrem em improbidade administrativa. De acordo com Furtado e Acosta (2020), o Direito de Preempção ainda não foi incorporado nas práticas dos municípios brasileiros.

#### **4.2.8. Direito de superfície (DS)**

O Direito de Superfície é a separação entre a propriedade do terreno e o direito de edificá-lo. Ele se dá através de um contrato entre as partes, proprietário do terreno e superficiário, que determina o período de vigência e os valores envolvidos, caso haja. Desta forma, o poder público tem a capacidade de promover a política de desenvolvimento urbano utilizando um terreno de particular para, por exemplo, instalar um equipamento público.

Apesar do nome, o Direito de Superfície se aplica à superfície, ao espaço aéreo e ao subsolo, possibilitando que o poder público cobre um valor pelo uso do subsolo ou espaço aéreo pelas concessionárias públicas, que passam seu cabeamento nas vias públicas. Por fim, o Direito de Superfície é base da Transferência do Direito de Construir, que será abordada a frente.

#### 4.2.9. Consórcio imobiliário (CI)

O Consórcio Imobiliário é um instrumento pelo qual o proprietário do imóvel o cede para o poder público que, por sua vez, realizará a urbanização e as devidas alterações construtivas para que o imóvel cumpra a sua função social estabelecida no Plano Diretor. Como contrapartida, o proprietário receberá frações do lote urbanizado e/ou unidades imobiliárias do empreendimento, no valor correspondente aquele mensurado antes da intervenção do poder público. As demais frações e/ou unidades ficam com o poder público, que poderá comercializá-las.

Caso um proprietário seja notificado para dar o uso adequado ao seu imóvel, através do PEUC, e não dispor dos recursos necessários para providenciar o seu devido aproveitamento, é possível que seja estabelecido com o poder público um Consórcio Imobiliário que providenciará as devidas adequações do imóvel.

Ao que tudo indica, somente o Município de São Paulo, a partir da Lei Municipal nº 16.377/2016, regulamentou a implementação do Consórcio Imobiliário, delimitando a sua aplicação em áreas delimitadas de PEUC e para a finalidade de produção de Habitação de Interesse Social a partir de um chamamento público no qual os proprietários deverão ofertar seus imóveis. Apesar da sua regulamentação pioneira, até o momento o instrumento não foi utilizado. Segundo Furtado e Acosta (2020), ao realizarem um balanço da recuperação das mais-valias urbanas na América Latina, informam que o Consórcio Imobiliário ainda não foi incorporado nas práticas dos municípios brasileiros.

A partir do momento que se inicia a implantação do Consórcio Imobiliário e o imóvel torna-se de propriedade do município, cabe à gestão pública definir como proceder com a devida adequação para que seu uso cumpra com a função social. Dessa forma, seria possível que os investimentos necessários sejam realizados através de Parceria Público Privada. Da mesma forma, não é necessário que seu uso finalístico seja para produção de habitação social, como o foi regulamentado em São Paulo. Dessa forma, é possível que o instrumento seja utilizado para promoção do desenvolvimento urbano sem que seja necessário o poder público aportar recursos financeiros.

#### 4.2.10. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

É necessário que sejam realizados Estudos de Impacto de Vizinhança para obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades determinados pelo poder público através da legislação. O estudo deve contemplar (art. 37 Estatuto da Cidade):

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Sua regulamentação deve ser realizada via lei específica ou no Plano Diretor, que deve estabelecer quais tipos de empreendimentos estão sujeitos ao EIV, como se define a área de influência e os critérios para proposição de medidas compensatórias, preventivas ou mitigadoras.

A lógica compensatória e de equilíbrio entre ônus e benefícios é um princípio básico do EIV. As condicionalidades para o licenciamento do empreendimento podem ser i) mitigadoras, quando é possível

neutralizar, superar ou reverter os impactos negativos; ii) compensatórias, quando, mesmo com a aplicação de medidas preventivas e mitigadoras, os efeitos negativos do empreendimento ou atividade permaneçam; ou iii) de potencialização, quando são os efeitos positivos que devem ser otimizados (Schvarsberg, Martins e Cavalcanti, 2016).

Desta forma, ao autorizar um empreendimento, a partir do EIV, o poder público pode determinar que o mesmo realize ações que estejam diretamente relacionadas ao seu impacto, como obras de infraestrutura para melhoria da mobilidade urbana, do saneamento, de espaços públicos como parques e praças e equipamentos públicos.

#### 4.2.11. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Trata-se de um instrumento de gestão do patrimônio fundiário que não está inserido no Estatuto da Cidade. O Banco de Terras já foi previsto em alguns PDs no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990<sup>94</sup>, antes da aprovação do EC, porém sumiu da agenda urbana, muito possivelmente, devido ao advento do neoliberalismo que pautou questões de interesse público no país, sob a lógica do Estado mínimo, em que o poder público despoja-se de ser proprietário de terras públicas.

Todavia, por ser proprietário de vastos terrenos, o Estado pode fazer uso dessa prerrogativa, através da oferta de terras estatais, de modo a inibir resultados indesejados da especulação e retenção por parte de especuladores e regular preços em momentos de contração da oferta ou excesso de demanda. Essa capacidade de intervir, adquirindo e ofertando terras estatais, é denominada “banco de terras”. Considerada uma medida para ativar o mercado, o banco de terras funciona como uma ferramenta anticíclica capaz de combater o efeito da especulação e retenção de terras, que resulta em alta de preços do solo. Suas medidas visam destravar o mercado e disponibilizar terras a baixo custo para a produção de moradia popular.

No momento atual de crises econômicas e sanitárias causadas pela Covid-19, que afeta profundamente o mercado de solo, é importante recuperar esse instrumento de política urbana, bem como uma mudança de paradigmas na revisão dos PDs e em políticas fundiárias estaduais. Os governos locais podem gerenciar propriedades que estão vagas, abandonadas ou subutilizadas, adquirindo-as ou mantendo-as para devolvê-las ao uso produtivo e restabelecendo a infraestrutura existente. Esta ferramenta, inclusive, está sendo regulamentada atualmente nos EUA para o poder público local conseguir reverter os danos urbanos causados pela pandemia, reconstruindo as comunidades e arrefecendo os protestos por justiça social e racial.

#### 4.2.12. Projetos urbanos e planos setoriais

No âmbito dos projetos urbanos (reestruturação, requalificação, planos setoriais etc.) é possível condicionar autorizações construtivas a incentivos urbanísticos, planejando o macrozoneamento em função das especificidades de cada zona, de acordo com os atributos intraurbanos, as redes gerais de mobilidade e infraestrutura e as rendas urbanas que são capazes de gerar: zonas de ocupação preferencial e controlada, zona especial de negócios, áreas de diretrizes especiais do comércio, etc.

---

<sup>94</sup> O Plano Diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16, de 06/04/1992) previu o instrumento nos artigos. 218 e 219, mas não chegou a utilizá-lo possivelmente por decisões contrárias do então Prefeito.

Os incentivos urbanísticos podem flexibilizar parâmetros, ampliando o coeficiente de aproveitamento básico, em empreendimentos que incorporem mecanismos que geram qualificação da paisagem urbana-ambiental e estímulo à mobilidade ativa, tais como medidas para a caminhabilidade e implementação de infraestrutura cicloviária.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNDU – Lei Federal 12.587/2012) determina em suas diretrizes que os modos de transporte ativos, na lei classificados como não motorizados, pedestres e bicicletas devem ter prioridade nas políticas de mobilidade urbana, seguidos do transporte público coletivo e, por fim, o transporte individual motorizado (automóveis). Da mesma forma, em seus princípios, estabelece a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros. Tal legislação impõe a obrigatoriedade de elaboração de Planos de Mobilidade Urbana aos municípios com mais de 20 mil habitantes integrado com os PDs.

Nas áreas de intervenção de projetos urbanos é muito comum a utilização do mecanismo das Parcerias Público-Privadas (PPPs), que são regidos pela Lei 11079/2004, podendo ser efetivado por qualquer ente federativo para viabilizar investimentos privados e a prestação de serviços para a Administração Pública ou para a população.

As PPPs têm sido usadas de diversas formas para o desenvolvimento urbano, em projetos de requalificação, execução de serviços de manutenção e conservação (limpeza, manutenção da drenagem e dos calçamentos, iluminação pública, etc.), construção de obras de arte (ponte, viadutos), manutenção do sistema viário, conservação geral de áreas públicas, instalação e manutenção de mobiliário urbano, construção de unidades habitacionais ou conservação de áreas comuns em programas de habitação popular, gestão de prédios ou equipamentos públicos, para a construção de estádios, hospital e presídio. Requer geralmente previsão no Plano Plurianual, com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e a especificação dos recursos orçamentários, bem como audiência ou consulta pública.

#### **4.3. Contribuições por decisões normativas: os instrumentos decorrentes do instituto do Solo Criado**

Os instrumentos urbanísticos, de caráter não tributário<sup>95</sup>, de captura de mais-valia fundiária gerada pela autorização construtiva, decorrem do conceito de Solo Criado, que surge ao permitir a cobrança municipal pela edificabilidade adicional, além do que é outorgado por uma edificabilidade básica associada ao pagamento do imposto predial. O precedente jurídico para esta cobrança foi verificado na Itália, em 1971, com a separação do direito de propriedade e o direito de construir. No plano regulatório, a Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos, Habitat I, de 1976, é considerada um marco para instrumentalizar a recuperação de mais-valia e financiar o desenvolvimento urbano.

No Brasil, a primeira experiência teria sido na Prefeitura de São Bernardo, em 1974, com a venda dos direitos de construir para a criação de áreas verdes. A discussão estava concentrada na flexibilização dos direitos construtivos e no enfrentamento aos direitos de propriedade para justificar a formulação e aplicação de instrumentos decorrentes do instituto do solo criado. As estratégias implicavam na distinção entre os direitos de propriedade e os direitos de construir.

A Carta de Embu, de 1976, representa um marco regulatório dos dispositivos jurídicos necessários para a instituição do solo criado, foi resultado de um conjunto de ideias discutidas em Seminários e permitiu o desenvolvimento de mais três instrumentos urbanísticos: o coeficiente de aproveitamento único, a

---

<sup>95</sup> Dentre os tributos municipais previstos em lei, podemos citar: IPTU, Imposto sobre Serviço - ISS, Imposto sobre Transmissão de Bens Imobiliários - ITBI, Taxas, Contribuição de Melhoria, Contribuição para Iluminação Pública - CIP, Transferência de receitas tributárias federais e estaduais, Fundo de repartição dos Municípios etc.

transferência de direitos de construir e a proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público (Azevedo Netto *et al*, 1977 *apud* Furtado *et al*, 2011).

Smolka (2014) afirma que o precedente no ordenamento jurídico brasileiro à época das discussões entre os juristas, em Embu, interior de São Paulo, em meados dos anos 1970, sobre a legalidade de se instituir o solo criado, como instrumento de controle do solo, seria a legislação de parcelamento do solo. Essa legislação, ainda vigente, limita o direito de construir em função de uma proporcionalidade necessária no ambiente urbano entre áreas livres e construídas, na qual uma área privada pode ser concedida para construção de vias públicas, equipamentos coletivos etc. Isto acabou facilitando a interpretação da transferência do direito de construir como uma ferramenta alternativa à desapropriação<sup>96</sup>.

O diagnóstico urbanístico apontou que as diferenças de edificabilidades permitiam que alguns terrenos gerassem mais espaço construído do que a edificabilidade básica, criando um solo adicional, que não se estenderiam a todos os terrenos. Isto estava desencadeando conseqüentemente um aumento de demanda pela criação de equipamentos sociais e de infraestrutura urbana aos cofres públicos. Ou seja, a apropriação privada dos acréscimos de preço do solo decorrentes de critérios construtivos pautados socialmente fere princípios da justiça socioespacial e da equidade urbana.

Juridicamente, o entendimento é de que os atos normativos que geram bens de domínio público, tratados como recursos urbanísticos não podem ser concedidos de maneira gratuita pelo poder público. Se assim o fizer, o Estado desprezará o princípio da distribuição justa dos benefícios e custos do processo de urbanização, previsto no Estatuto da Cidade. Também violaria o princípio do direito que impede o poder público de distribuir recursos de forma gratuita, além de descumprir também o princípio que proíbe o enriquecimento sem causa<sup>97</sup> (Rabello, 2016).

O direito de construir também não é um direito subjetivo do proprietário, sofrendo limitações administrativas ao seu exercício. O direito de propriedade não implica um direito de construir índices de edificação de modo irrestrito. Em zonas específicas são estabelecidos índices máximos de edificação, considerados recursos de edificação pública, em que se constrói mediante contrapartida. O ato normativo do poder público para corrigir as distorções do zoneamento aumenta o valor do patrimônio de um particular e, por isso, são considerados recursos urbanos, pertencentes ao poder público (*Ibidem*).

A função regulatória ocorre pelas mudanças na regulamentação dos regimes de usos do solo: as conversões de rural para urbano, de residencial para comercial (vice-versa) e a regulamentação das densidades, permitindo ou restringindo a construção em altura, como é o caso de alguns parâmetros urbanísticos presentes nos PDs e/ou na legislação urbanística, como o Coeficiente de Aproveitamento (CA).

A prerrogativa da construtibilidade adicional passa a não ser mais gratuita; cobra-se uma contrapartida, preço, agravamento de condições, ônus, aquisição de bem ou direito público superficiário proporcional, cuja magnitude corresponda à totalidade ou fração do aumento do preço do terreno pela construção adicional, que não exceda à edificabilidade máxima. Com o solo criado, o que está se cobrando não é mais a construção adicional, mas sim, a autorização de usos do espaço construído, quando um terreno passa a suportar um uso mais rentável, que faça aumentar o preço do solo. Esses suportes são garantidos pela infraestrutura e decisão de planejamento urbano (Jaramillo, 2009).

No âmbito do planejamento urbano, o entendimento era de que as distorções causadas pelas leis de zoneamento, as redes de serviços e infraestruturas urbanas (água, esgoto, luz, gás, capacidade viária, equipamentos sociais etc.) ficavam sobrecarregadas no território.

A densidade construtiva das zonas urbanas é determinada por legislação específica, levando em conta a infraestrutura instalada dos bairros e a acessibilidade dos terrenos aos equipamentos, serviços, transportes, mercados, lazer etc. As leis de uso e ocupação do solo limitam esse adensamento nas distintas zonas urbanas, de acordo com o interesse coletivo, mas contribuem para padrões de valores econômicos diferenciados dos imóveis. Esta prática historicamente comum das leis municipais de zoneamento conduziu a um processo de

---

<sup>96</sup> Uma espécie de 'desapropriação reversa', tendo aparecido no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando uma brecha para operacionalizar essa proporcionalidade, inicialmente circunscrita às questões de desapropriação e indenização.

<sup>97</sup> Artigos 884 e 885 do Código Civil de 2012.

valorização diferenciada de terrenos, ao impor restrições às construções sobre imóveis, através de diferentes coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação das zonas urbanas (Ribeiro e Cardoso, 1992).

O raciocínio se desdobrava para uma interpretação jurídica e urbanística sobre o valor econômico do uso do solo urbano. A capacidade edilícia de cada terreno pode ser diferenciada, de acordo com o interesse da comunidade, normatizada pelo zoneamento, mas interferem no valor dos terrenos, além de influenciarem a pressão sobre o poder público por aumento do coeficiente de aproveitamento. A propriedade é constituída por um conjunto de várias instituições distintas, que lhe atribuem valor de forma exógena à capacidade de ação do proprietário.

As condições diferenciadas entre os lotes para serem suporte ao exercício de atividades conferem valor de uso ao solo urbano, independentemente das causas exógenas e devem ser consideradas como a componente econômica da propriedade. A renda que o proprietário recebe por ter a posse do terreno é uma função inversa da taxa de lucro, abrindo uma brecha para ação de especuladores e agentes interessados em se apropriar desse valor, repelindo a própria acumulação de capital e impedindo o processo de urbanização socioespacialmente justa, em termos da luta de classes.

A existência da componente econômica da propriedade requer o estabelecimento de um volume de utilização mínima de parte do terreno. Esse volume mínimo é decorrente de um padrão único de aproveitamento que, por sua vez, corresponde a um padrão máximo que o proprietário pode utilizar, sem prestar nenhuma contrapartida por isso.

Definindo como padrão, o coeficiente único de aproveitamento (Coeficiente de Aproveitamento Básico – CA Básico) deve ser fixado sem comprometer o valor da propriedade, enquanto suporte das diversas atividades exercidas sobre o solo urbano. O direito de construir equivale à área física do terreno, sendo considerado solo criado qualquer edificação que ultrapasse o coeficiente único, no espaço aéreo ou no subsolo.

O CA Básico define o quanto poderá ser construído em determinado lote. Se o CA Básico for igual a 1, isso quer dizer que em um terreno de 100 metros quadrados é possível realizar uma edificação de 100 m<sup>2</sup>. Caso o CA Básico seja 2, é possível edificar até 200m<sup>2</sup>.

Para construir a mais que o CA Básico, o criador de solo deve recompensar a coletividade pelo possível desequilíbrio urbano causado pela criação de solo adicional. Os recursos advindos de venda de direito construtivo devem ser investidos no desenvolvimento urbano, em áreas com menos infraestruturas e estimulando a densificação em áreas já infraestruturadas. No Plano Diretor deverá ser estabelecido o CA Básico, que pode variar em cada área da cidade de acordo com os objetivos de desenvolvimento urbano, e o CA Máximo, que, por sua vez, define o máximo que o proprietário pode construir naquele lote acima do CA Básico, mediante outorga.

O Município pode fixar um coeficiente único de edificação para todos os terrenos em seu território, independente das leis de zoneamento, que estabelecem índices distintos entre as áreas urbanas. Furtado e Araújo (2017) destacam que “o CA Básico diferenciado só se justifica em áreas que não comportem o CA Básico, tais como áreas de ocupação rarefeita, as de caráter ambiental ou aquelas ainda não inseridas nas zonas urbanizadas”.

No Brasil a partir da década de 1980, muitas prefeituras incluíram em suas leis os instrumentos decorrentes da instituição do solo criado, do coeficiente básico e da transferência do direito de construir. Nos anos 1990, já havia registro de implementação do instrumento solo criado em alguns municípios, já com o nome da outorga onerosa do direito de construir (Furtado *et al*, 2011).

#### 4.3.1. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

No Estatuto da Cidade, os dispositivos do solo criado foram adaptados aos conceitos e instrumentos da economia urbana e do direito urbanístico. Ratificou-se que o direito de construir acima do coeficiente básico requer uma contrapartida que o beneficiário prestará, cabendo aos Planos Diretores municipais defini-la. O

principal instrumento não tributário aplicável para este caso é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), prevista nos Artigos 28, 29 e 30 do Estatuto da Cidade.

A implementação da OODC requer que os Planos Diretores municipais determinem os instrumentos básicos para a sua implementação, tais como: coeficiente básico, preferencialmente igual a um, e os coeficientes máximos para cada área, dentre outros. A OODC se configura como um “ônus vinculado a uma faculdade atribuível ao proprietário do imóvel” construir a mais do que lhe é de direito, mas sempre respeitando o coeficiente máximo (Furtado, p. 14, 2013).

O poder público municipal que regulamentar esses instrumentos cobra uma contrapartida pela cessão de um coeficiente de aproveitamento adicional ao básico, calculado de acordo com os metros quadrados criados e o preço do solo, até os limites máximos de cada área. O entendimento jurídico oficializado pelo Estatuto da Cidade e por decisões no Supremo Tribunal Federal é a de que para multiplicar o tamanho da propriedade em uma mesma superfície, é preciso pagar pelos coeficientes adicionais. Recomendou-se ao Plano Diretor estipular índices construtivos únicos para toda a cidade e índices diferenciados para determinadas zonas específicas, respeitando as condições de infraestruturas.

A Resolução nº 148 de 2013 do MCidades estabelece que o CA básico não possui caráter fiscal, consistindo em uma ferramenta para padronizar de forma equânime e uniforme a conferência de utilidade social e de valor econômico a todos terrenos urbanos. Tem como objetivos: o controle e a regulação do preço da terra urbana; a correção de injustiças socioespaciais da valorização diferenciada decorrentes das alterações da normativa urbanística e a definição de uma base para a cobrança de contrapartidas financeiras para o desenvolvimento urbano (OODC).

A adoção de um CA Básico único para toda a cidade permite que se iguale o direito básico de construir entre os proprietários, reconhecendo o que se considera como direito de construir elementar associado à propriedade de um terreno urbano (Furtado e Araújo, 2017). Dessa forma, fica a cargo do CA Máximo diferenciado para determinadas zonas da cidade o aumento do potencial construtivo de forma a estimular o uso do solo de forma mais intensiva, garantindo um controle maior da expansão e ocupação urbana.

Florianópolis, Natal e São Paulo são exemplos de cidades que adotaram CA Básico igual para toda a cidade. Natal estabeleceu o valor de 1,2, enquanto as outras duas, o valor definido foi 1,0. Muitas cidades vêm incluindo fatores de incentivo (Florianópolis, Goiânia, Salvador e São Paulo) que oferecem descontos e até tornam gratuitas a concessão da OODC (Furtado e Araújo, 2017).

Os recursos captados com a autorização de direito construtivos adicionais devem ser aplicados na regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (Art. 31 EC). Desta forma, é adequado que o montante seja destinado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, geridos de forma democrática, por meio de conselho municipal.

A fórmula de cálculo costuma ser uma fonte de problemas para a aplicação do instrumento. Em São Paulo<sup>98</sup>, município que avançou bastante na utilização do sistema de gestão e arrecadação dos instrumentos do solo criado, apesar de vir assumindo um caráter crescente de mercantilização de recursos coletivos, utiliza-se uma equação para determinar a contrapartida financeira considerando: o metro construtivo adicional; a área do terreno em m<sup>2</sup>; a área construída computável total pretendida no empreendimento em m<sup>2</sup>; o valor do m<sup>2</sup> do terreno constante na planta de valores; além de fatores de interesse social e de planejamento como critérios para o cálculo.

Em muitos municípios, é necessário ainda aperfeiçoar a fórmula de cálculo prevista nos PDs e em leis específicas. A maioria dos municípios ainda não possuem a capacidade gerencial para aplicar esse instrumento complexo, que pode ser desvirtuado para flexibilizar a legislação urbanística, recuperando recursos relativamente baixos frente a complexidade em operá-lo, se a fórmula não for corretamente ajustada.

<sup>98</sup> Smolka (2017) aponta que com a implementação do sistema de gestão de recursos do solo, via OODC, na Cidade de São Paulo, a partir do Plano Diretor de 2002, a Prefeitura conseguiu captar aproximadamente US\$ 762 milhões, desde 2004, sendo um montante de US\$ 130 milhões, em 2013.

A fórmula de cálculo não é definida no Estatuto da Cidade, ficando a cargo de cada município. Alguns levam em conta o valor venal do imóvel, outros um valor fixo por metro quadrado e ainda o Custo Unitário Básico da construção civil (CUB). Furtado e Araújo (2017) argumentam que “o valor mais adequado a ser tomado como parâmetro de referência é o do IPTU, que varia conforme o valor da propriedade”, apesar da sua frequente desatualização (como já abordado acima).

O Plano Diretor do Município de Belo Horizonte (Lei Municipal 11.181/2019) destina os recursos captados pela OODC ao Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades e determina que 25% de sua arrecadação deve ser destinada ao Fundo Municipal de Habitação Popular.

No município de São Paulo, os recursos da outorga são destinados ao Fundo Municipal de Urbanização. De acordo com a Prefeitura Municipal de São Paulo, de 2004 até junho de 2020, já foram arrecadados R\$ 2.963.127.263,80 (dois bilhões, novecentos e sessenta e três milhões, cento e vinte e sete mil reais e oitenta centavos)<sup>99</sup> através da venda do potencial construtivo.

Furtado e Araújo (2017) consolidaram os dados coletados na pesquisa realizada a partir da análise dos Planos Diretores e legislação complementares de 10 cidades Brasileiras na tabela XX:

PARÂMETROS	Belém	Blumenau	Curitiba	Florianópolis	Goiânia	Natal	Porto Alegre	Salvador	São Luís	São Paulo
A noção geral da OODC é definida de forma clara?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
A OODC está regulamentada atualmente por alguma lei ou decreto?	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
É utilizado um CA básico único?	-	Não	Não	Sim	Sim*	Sim	Não	Não	-	Sim
É utilizado um CA básico único e unitário?	-	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	-	Sim
O CA básico em áreas de preservação ambiental é menor que 1,0?	-	Sim	Não	Sim	-	Não	Sim	Sim	-	Sim
Existem limites máximos de aproveitamento definidos na legislação?	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	-	Sim
Existe fórmula de cálculo definida?	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim**	Sim	Não	Sim
O CUB é utilizado como parâmetro de valor da outorga?	-	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	-	Não

99

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443). Acesso em 26/07/2020.

O IPTU é utilizado como parâmetro de valor da outorga?	Informação ausente	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	-	Não
Um valor específico para a outorga é utilizado como parâmetro?	-	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	-	Sim
Está previsto algum fator de incentivo na fórmula de cálculo?	-	Não	-	Sim	Sim	Não	Não	Sim	-	Sim
Existe fundo financeiro responsável pelos recursos?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Os recursos são também para habitação social?	Sim	-	Sim							
A TDC está prevista na legislação?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Furtado e Araújo (2017). \*Embora a lei se refira a um CA básico, não se trata de um índice propriamente dito, mas sim de uma altura básica de 6,0m, para a edificação, a qual é isenta da aplicação da OODC. \*\*Não existe fórmula de cálculo definida explicitamente nas normativas, contudo é possível inferi-la a partir da leitura do plano diretor do município.

Os dados apontam que nos planos diretores, leis complementares e decretos mais atuais há uma maior convergência quanto à definição e regulamentação da OODC, bem como na definição de fundos específicos para a aplicação dos recursos, o que reflete as definições do Estatuto da Cidade para o instrumento. Outros elementos, como os presentes nas fórmulas de cálculo, seguem apresentando uma grande variedade de entendimentos e aplicações (Furtado e Araújo, 2017).

#### 4.3.2. Transferência do Direito de Construir (TDC)

No artigo 35 do EC, a TDC é definida como uma "faculdade concedida ao proprietário para que exerça em outro local ou aliene, o direito de construir básico restringido, quando o imóvel for necessário para as seguintes finalidades": implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação por interesse histórico, cultural, ambiental, paisagístico ou social; regularização fundiária, urbanização e habitação de interesse social.

A concessão da TDC também é aplicável ao proprietário que doar o seu imóvel, ou parte dele, ao poder público, motivado por uma dessas três finalidades citadas acima. As finalidades, fundamentos e objetivos da TDC nas diretrizes da política urbana revelam a versatilidade do instrumento e são os mesmo da OODC: i) solo criado (separação do direito de propriedade do direito de construir); ii) coeficiente único de aproveitamento (medida de equidade entre os proprietários urbanos); iii) proporcionalidade entre áreas de uso público e áreas construídas (construção de vias, áreas de lazer, equipamentos etc.)

Ao permitir a recepção dos conceitos e interpretações do solo criado, a TDC torna-se ainda mais versátil. A TDC pode ser especialmente útil para o financiamento do desenvolvimento urbano ao permitir que o poder público economize com a desapropriação de terrenos que são de seu interesse para regularização fundiária, preservação cultural e ambiental ou implantação de equipamentos urbanos.

O terreno urbano pode ser objeto da TDC com base em duas finalidades específicas, vinculadas necessariamente a um interesse público:

a) Para a aquisição de terrenos de forma alternativa, mais ágil e com menos custos do que a desapropriação para a realização de obras públicas<sup>100</sup>, tais como: duplicação de uma via<sup>101</sup>, construção de um equipamento social, regularização fundiária, urbanização de favelas e construções de moradias populares em terrenos privados ocupados por terceiros<sup>102</sup>, desde que os terrenos já não sejam passíveis de aquisição por usucapião.

b) Como mecanismo compensatório à restrição urbanística do direito básico de construir, em caráter excepcional, que comprometa o conteúdo econômico da propriedade e a capacidade de manutenção e conservação do imóvel, dado o interesse público em preservá-lo. Essa vertente, atrelada à OODC, aplica-se à preservação de imóveis por interesse histórico, cultural, ambiental, social ou paisagístico. O parâmetro de incidência da TDC é o CA básico, por isso, não seria correto denominar a TDC como 'Transferência do Potencial Construtivo', como fazem algumas legislações municipais e estudos acadêmicos.

A TDC pode ser utilizada também para o poder público adquirir estes terrenos, sobretudo pelo seu valor cultural ou ambiental, por meio de doação voluntária<sup>103</sup> do proprietário, por falta de condições ou interesse em arcar com esses bens tutelados. O ato voluntário da doação pelo proprietário ao poder público, em troca do exercício do CA básico em outro terreno, ou da possibilidade de alienar para interessados em construir acima do CA básico, segundo os interesses previstos na TDC, geralmente ocorre em imóveis de preservação pelo valor ambiental, que esvazie totalmente o conteúdo econômico da propriedade (sua capacidade construtiva), ensejando um processo de desapropriação / indenização ou a utilização da TDC, através da doação do imóvel.

A desapropriação é uma intervenção definitiva do Estado, sobre um determinado bem privado, ao incorporá-lo ao patrimônio público. A TDC permite uma negociação maior, ainda mais quando atrelada ao solo criado, que possibilita ao particular utilizar recursos públicos para a manutenção e conservação de seus bens tutelados. Do ponto de vista da preservação, a TDC representa uma transferência de um estoque privado de direitos construtivos entre particulares, a origem dos seus recursos é privada.

Já a OODC apresenta maior potencial para gerar e distribuir, de forma mais justa, investimentos financiados por um estoque público de direitos construtivos, pelos diversos territórios intraurbanos. Há um estoque de origem pública referente aos diferenciais do CA básico e os coeficientes máximos em cada área. Há

<sup>100</sup> Além dos recursos da TDC, neste caso, está prevista também a indenização em dinheiro, por benfeitorias realizadas na propriedade.

<sup>101</sup> A experiência de Porto Alegre ilustra como a utilização da TDC proporcionou uma economia de mais de 50% nos custos de desapropriação dos terrenos para construção da Avenida 3ª Perimetral. Isso foi possível graças a obra estar prevista nos planos urbanísticos da cidade desde a década de 40 em alguns trechos, o que permitiu que determinadas áreas de terrenos fossem consideradas como non aedificanti. Ao se iniciar o processo da obra, em 1998, a prefeitura criou o Escritório de Aquisições, responsável por coordenar, negociar, elaborar contratos e executar as desapropriações na área. Foram adquiridos 131.569,59 m<sup>2</sup>, sendo que em 65% ocorreu através da TPC, representando uma economia de R\$ 25.893.288,99 (em valor corrente) aos cofres públicos (UZÓN, 2007).

<sup>102</sup> Neste caso, a TDC não incorpora as benfeitorias realizadas pelos ocupantes e o preço do metro quadrado considerado na fórmula do montante financeiro reflete a desvalorização do terreno pela ocupação de moradores de baixa renda, independente da região da cidade.

<sup>103</sup> Neste caso, não está previsto o pagamento de indenização, em dinheiro, pelo poder público aos proprietários, por benfeitorias realizadas nos imóveis doados. Em contrapartida, pela lógica, ele poderia receber todo o direito construtivo básico correspondente ao terreno.

também um estoque de direitos de construir a ser transferido entre particulares, com base no cálculo de imóveis elegíveis à TDC com restrição ao CA básico.

A TDC deve estar sintonizada com a capacidade da infraestrutura instalada na definição de áreas transmissoras e receptoras de direitos construtivos, pois pode contribuir com um adensamento inesperado. As infraestruturas instaladas permitem, a critério do planejamento urbano, o adensamento, justificando coeficientes máximos mais elevados<sup>104</sup>, em determinadas zonas urbanas. A forma como terrenos receptores obtêm a autorização para construir deve sempre respeitar o CA máximo<sup>105</sup>.

As condições e a autorização para que isso ocorra devem ser estabelecidas no Plano Diretor. Como imóveis em distintas zonas da cidade possuem valores diferenciados, é importante que o regulamento da TDC determina uma fórmula capaz de garantir a equivalência entre o terreno doador e o receptor. Da mesma forma, o potencial a ser doado deve respeitar o limite do CA Básico da origem.

Os incentivos e recompensas são oferecidos aos proprietários para justificar a permanência de imóveis históricos em áreas de estímulo ao adensamento, em que os coeficientes máximos são elevados e os parâmetros básicos são os mesmos para o resto da cidade<sup>106</sup>. A TDC pode ser facilmente articulável com outras políticas e instrumentos do planejamento urbano, como nas Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS e nas áreas de Operação Urbana Consorciada - OUC.

A TDC não deve ser aplicada em Zonas Especiais de Preservação Cultural, assim como no entorno de alguns bens tombados, em âmbito nacional, em que os parâmetros urbanísticos são diferenciados ao genérico estabelecido para toda a cidade. A necessidade de compensação ocorre apenas quando a restrição não for generalizada para vários imóveis dentro de uma mesma zona urbana.

A Resolução nº 148 de Recomendações do Ministério das Cidades, de 2013, aponta que o CA básico também incide sobre a definição e demarcação de ambientes de preservação, sobretudo, adotando coeficientes menores do que 1 (um) para áreas de proteção do patrimônio cultural. Isto anula a justificativa de compensar um dano ao CA básico, em relação aos imóveis vizinhos, já que esse é reduzido nestas áreas, o que na prática, ainda fornece pouca ou nenhuma margem de solo a transferir.

Além de inundar a cidade com direitos construtivos adicionais, comprometendo a arrecadação da OODC, utilizar a TDC em áreas de zoneamento especial, poderia abrir precedentes para indenizar/compensar perfis extremos de proprietários, em situações em que o interesse público poderia estar ameaçado.

Quando analisadas as experiências municipais<sup>107</sup> de regulamentação e implementação da TDC, Furtado, Bacellar e Rabello (2018) relatam casos de má fiscalização e resultados contestáveis, detectando inúmeros problemas: aplicação descoordenada dos instrumentos nos municípios, como o caso da TDC indireta, que pode inibir a aquisição de direito de construir pela OODC; falta de discernimento no benefício concedido pela TDC; sobredensidade indesejada, ultrapassando os limites máximos e as fórmulas de aplicação imprecisas; casos em que proprietários chegaram a solicitar a TDC com o imóvel em boas condições; casos em que o mesmo imóvel recebeu mais de uma vez esses recursos, repassando direitos de construir que deveriam se esgotar no tempo.

<sup>104</sup> Para tanto, os planos e projetos devem considerar os estudos de impacto ambiental e de vizinhança.

<sup>105</sup> Salvador – BA apresenta casos de aplicação do instrumento ampliando a construtibilidade acima do coeficiente máximo estabelecido pelo Plano Diretor, em áreas valorizadas. Goiânia registrou casos de uso dos dois instrumentos em um mesmo terreno como forma indevida de construir acima do CA máximo (Furtado e Bacellar, 2017).

<sup>106</sup> A Casa das Rosas, construída em 1935 e tombada pelo órgão estadual (CONDEPHAT), em 1985, situada na Avenida Paulista, em São Paulo, foi um caso emblemático. Sua permanência em um dos endereços mais valorizados do país foi justificada pela concessão da TDC, através da Lei 9725 de 1984, e o aproveitamento do restante do lote para a verticalização.

<sup>107</sup> Cloux (2010) analisa o impacto da aplicação da lei, em Salvador - BA, de 1987 a 2010, na reconfiguração do espaço urbano. A experiência do autor se aproxima das lutas populares por moradia e da relação do Estado com o capital imobiliário.

Na literatura nacional dedicada à análise da TDC para a preservação do patrimônio cultural edificado, há estudos com foco em municípios como Curitiba, São Paulo, Juiz de Fora, Belo Horizonte<sup>108</sup>, Salvador<sup>109</sup> etc. A aplicação da TDC em Curitiba<sup>110</sup> demonstra que os direitos de construção não devem ser considerados direitos adquiridos pelos proprietários. Com o Decreto nº 161, de 1981 e, sobretudo, a Lei nº 6337 de 1982, quando a TDC foi implementada no município, foi permitindo construir acima dos limites no próprio terreno, desde que houvesse área disponível e preservasse o imóvel protegido. Foram registrados casos em que torres se ergueram por sobre o imóvel protegido, resultando em uma aberração do ponto de vista da preservação.

Furtado e Bacellar (2017) relatam várias incongruências ocorridas em Curitiba, tais como: o direito de construir, por meio das cotas, foi parametrizado de forma que o valor monetário transferido correspondeu ao custo da obra, sem vinculação ao preço do solo, consistindo em um caráter arrecadatório; com a eficácia ao longo do tempo e a transferência do limite máximo do coeficiente de aproveitamento, não descontando a área construída, representou a geração de potencial construtivo de forma artificial; com a reconstituição do direito de construir no imóvel beneficiado surgiu um instrumento híbrido, entre a TDC e OODC, conhecido como Cotas de Potencial Construtivo (CPC), no qual a OODC acabou prevalecendo.

A experiência paulistana recente com a TDC revela algumas brechas na regulamentação do instrumento capazes de desvirtuar parte do sistema de captura de mais-valias fundiárias consolidado na cidade. O instrumento já estava previsto no ordenamento jurídico paulistano desde 1984, com alguns casos de aplicação da TDC, como na Casa das Rosas, na Avenida Paulista. No Plano Diretor de 2014, foram postas as condições operacionais para que a TDC se tornasse uma opção alternativa à OODC, na compra de direitos construtivos adicionais. A TDC passou a ser utilizada em áreas de proteção cultural, mas em casos em que a proteção recai sobre o uso, cujos direitos de construir podem ser transferidos para terrenos receptores em toda a macrozona urbana.

Peretto (2018) discute os resultados da aplicação da TDC, em São Paulo, no período 2014 – 2018, destacando que o novo mercado de transações de certificados utilizou o instrumento a seu favor, estabelecendo um deságio da TDC em relação à OODC. Isto acarretou um aumento do pedido para utilizar o instrumento, mesmo em imóveis já conservados, e um aumento no pedido de tombamentos de imóveis, como estratégia para solicitar a TDC, indicando que o instrumento se transformou em uma forma de gerar ativos financeiros aos proprietários e ao mercado.

### 4.3.3. Operação Urbana Consorciada (OUC)

A Operação Urbana Consorciada é um conjunto de intervenções em uma área específica da cidade com o objetivo de promover uma transformação urbanística estrutural, melhorias sociais e a valorização ambiental coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

Ela acontece em áreas delimitadas por lei específica que contará com, ao menos, a definição da área, programa básico de ocupação, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, finalidades da operação, estudo prévio de impacto de vizinhança, contrapartida a ser

<sup>108</sup> Em Belo Horizonte, a TDC foi utilizada para a preservação de imóveis, financiando sua conservação, mas sem a correspondência da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) / solo criado.

<sup>109</sup> Em Salvador, foram registradas intervenções patrimoniais abusivas, não relacionadas à TDC, mas à contrapartida dos construtores, em que imóveis protegidos foram transformados em *hall* de entrada para torres residenciais de luxo.

<sup>110</sup> Em Curitiba, a TDC, conhecida como TPC (Transferência do Potencial Construtivo), foi aplicada inicialmente nas Unidades de Interesse de Preservação (UIP), definidas pelo Plano Diretor, e posteriormente nas Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP), de acordo com o Decreto 380/ 1993, que permitiu que o instrumento fosse utilizado também em imóveis de uso público.

exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos, forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil, natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados.

Neste tipo de operação, é possível realizar a modificação dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alterações das normas edilícias e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, sempre considerando o impacto ambiental.

Os recursos obtidos pelo poder público por meio das contrapartidas somente podem ser aplicados na própria área onde a operação é realizada.

Na Lei Federal 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole, o Estatuto da Cidade é alterado com a inclusão de um novo instrumento de política urbana através do artigo 34-A: a Operação Urbana Consorciada Interfederativa, que permite a realização de uma operação urbana em área que englobe mais de um ente federado integrante de uma Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana. As regras são as mesmas para a Operação Urbana Consorciada que abrange um único município, a única diferença é que a interfederativa deve ser instituída por lei complementar estadual. Caso envolva mais de um estado, todos devem aprovar a sua própria lei complementar, o que pode postergar e até inviabilizar a operação. Como destacado por Royer “é importante refletir sobre a possibilidade de aprovação de operações urbanas por lei estadual (...) parece ser questionável a competência que o Estatuto da Metrópole confere aos estados para dispor sobre instrumentos regulatórios dos municípios” (ROYER, 2015), visto que o financiamento, o controle, parcelamento e uso do solo é de competência municipal.

#### 4.4. Estatuto da Metrópole e PDUI

O Estatuto da Metrópole reforça a aplicação dos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade de forma que a gestão do território e das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) sejam realizadas de forma compartilhada entre os entes que compõem a Região Metropolitana ou Aglomerado Urbano, através das diretrizes instituídas através do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), onde poderão ser previstos, entre outros, os seguintes instrumentos: operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e parcerias público-privadas interfederativas (Art. 9º).

Desta forma, entende-se que todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são possíveis de serem utilizados em caráter metropolitano. Entretanto, há um grande debate acerca da capacidade da sua utilização por uma instância metropolitana, visto que no pacto federativo a gestão urbana é de competência municipal. Vale lembrar, conforme abordado acima, a inclusão de um novo instrumento ao Estatuto da Cidade: a Operação Urbana Consorciada Interfederativa.

De forma que seja possível a adequada gestão e aplicação da política metropolitana no território, através do PDUI e da execução das FPICs, é imprescindível que seja realizado o seu macrozoneamento, com o objetivo de estruturar a visão integrada do território, delimitando as áreas de interesse metropolitano onde poderão “ser estabelecidos parâmetros urbanísticos diferenciados de parcelamento, ocupação e uso do solo, considerando-se, por exemplo, a criação de centralidades em rede, o controle da expansão urbana e o equilíbrio e a distribuição de densidades e de atividades no território”. Dessa forma, o Uso do Solo deveria ser considerada uma FPIC fundamental, conforme exemplificam Marguti e D’Almeida:

*é possível observar que cada RM deve chegar em resultados distintos sobre quais são seus campos funcionais metropolitanos e, considerando a obrigatoriedade de desenvolver seu PDUI, deva*

*necessariamente representar essas definições mediante o instrumento de macrozoneamento da unidade territorial urbana (...) Disso, podemos concluir que o próprio planejamento e o uso do solo seria, por suposto, uma FPIC necessária e condição para toda a RM realizar avaliação, formulação, deliberação e monitoramento das demais FPICs de uma RM (Marguti e D’Almeida, 2018, p. 109)*

O PDUI impõe uma nova instância de regulação, definindo as diretrizes e a territorialização das FPICs, projetos estratégicos e ações prioritárias, as diretrizes quanto a articulação intersectorial das políticas públicas, devendo serem refletidos nos respectivos Planos Diretores Municipais, que em sua atualização devem ser compatibilizados com o estabelecido no PDUI (Art. 10 §3) (SANTOS, 2018). Por outro lado, ao se elaborar o PDUI, considerando que os municípios possuem seus Planos Diretores Municipais, é adequado que eles sejam considerados. Como ambos devem ser atualizados a cada dez anos, cria-se um ciclo onde os Planos Diretores Municipais alimentam a elaboração do PDUI que, por sua vez, subsidia a atualização dos Planos Municipais e assim sucessivamente.

Santos (2018) faz um alerta acerca da regionalização dos instrumentos urbanísticos que podem gerar efeitos imprevisíveis advindos da ampliação de sua escala, na medida em que esses instrumentos foram concebidos para emprego em âmbitos menores, o que requer cuidadoso planejamento e rigorosa avaliação e controle social em sua aplicação.

Os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas aumentaram o grau de responsabilidade no planejamento urbano. A criação de uma governança interfederativa e a gestão de funções públicas de interesse comum adiciona mais uma complexidade aos planos diretores municipais, que devem se compatibilizar como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) da qual fazem parte.

O macrozoneamento deve refletir a territorialização das FPICs no território, definindo zonas de interesse metropolitano de forma a indicar quais instrumentos de política urbana deverão ser aplicados para fins do desenvolvimento de planos, projetos, programas e serviços metropolitanos, a serem formulados e viabilizados pela estrutura de governança metropolitana e através do sistema de fundos interfederativos (Marguti e D’Almeida, 2018). As FPICs, por sua vez, poderão ser objeto de planos setoriais, que necessitam ser compatibilizados com o PDUI.

#### **4.5. Desafios e perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano através dos instrumentos do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole**

Os instrumentos positivados nas legislações federais tem por objetivo a promoção da regularização fundiária de forma que se promova a democratização da cidade, a viabilização de investimentos em infraestrutura e moradia, e a revitalização de áreas, com forte atuação do estado na organização do espaço urbano para a redução das desigualdades sociais. Para que as prefeituras utilizem estes instrumentos eles precisam ser previstos nos Planos Diretores e regulamentados via leis específicas para que possam ser aplicados nas cidades.

A pesquisa MUNIC do IBGE aponta que os municípios vêm elaborando seus Planos Diretores e incluindo os instrumentos em seus planejamentos, porém ela não aponta, de fato, quais cidades os aplicam e menos ainda se os instrumentos estão sendo aplicados de forma adequada, em consonância com a intenção da legislação federal.

Algumas pesquisas indicam que há um processo de apropriação desses instrumentos pelo mercado imobiliário que atua junto da elaboração e revisão dos PDs e na regulamentação local dos instrumentos,

deturpando-os ao modificá-los ao ponto de eles servirem para seus interesses, ao contrário da intenção original.

Rosa, et al (2018), fazem uma análise de três cidades (Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo) que regulamentaram instrumentos do EC, e chegam a conclusão de que o interesse público que estimulou a criação ou inclusão dos instrumentos no Estatuto da Cidade foi deturpado em favor do capital imobiliário, através da sua regulamentação municipal de forma contrária à lei federal<sup>111</sup> e/ou criando novos instrumentos que se propõem a ser mais simplificados<sup>112</sup>. O caso apontaria para um processo de “regulação da desregulamentação” dos instrumentos, onde os agentes do mercado participam ativamente da elaboração dos planos diretores e suas regulamentações, atuando no sentido da flexibilização de suas regras, de forma a facilitar a financeirização das políticas públicas para proporcionar a atuação do mercado e o estabelecimento de PPPs. Para os autores, este movimento pode ser ainda amplificado em virtude do cenário de revisão dos planos diretores. Estes agentes do setor imobiliário *“estão mais articulados e decididos a flexibilizar ainda mais a legislação urbanística e a ampliar a destituição das incipientes possibilidades de gestão democrática das cidades”* (Rosa et al, 2018).

Em sua dissertação a respeito dos instrumentos do solo criado na cidade de Curitiba, Mônica Máximo da Silva (2019) analisa a implementação da Cota de Potencial Construtivo, instrumento criado via decreto municipal, que é uma ferramenta concebida como uma variação da Transferência do Direito de Construir, porém com uma trajetória marcada pelo afastamento em relação ao instrumento de origem e a aproximação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que se apropria das características favoráveis à desburocratização e ao aumento da agilidade na comercialização de potenciais construtivos que cada instrumento oferece. Para atender a esse propósito, entretanto, optou a municipalidade pelo distanciamento em relação à concepção original dos instrumentos de solo criado, sendo as finalidades urbanísticas e sociais suplantadas pela finalidade arrecadatória (SILVA, M. M., 2019).

Os dois estudos citados ilustram como os instrumentos do Estatuto da Cidade mais relevantes para captação das mais-valias produzidas em decorrência das alterações urbanísticas vêm sendo deturpados em diversas cidades brasileiras. Os interesses do setor construtivo e de incorporação tem forte poder econômico e político para afetar o processo decisório de regulamentação municipal destes instrumentos, dificultando que sua aplicação ocorra de forma a garantir a produção de uma cidade menos desigual e mais justa, com garantia da participação popular na definição, acompanhamento e monitoramento destas políticas.

Há grandes possibilidades de utilização dos instrumentos citados para o financiamento do desenvolvimento urbano através da sua apropriada aplicação. Entretanto, a maioria dos municípios ainda não possui estrutura de gestão suficiente para sustentar a implementação e monitoramento das diversas atividades necessárias a sua adequada implementação, o que é demonstrado na pesquisa de Carvalho Júnior (2016), que aponta a ausência de cadastros imobiliários atualizados, a defasagem do preço do metro quadrado utilizado para cálculo do valor venal dos imóveis, a necessidade de maior controle sob a inadimplência do IPTU e a diminuição dos imóveis isentos. Todos estes fatores impactam diretamente a capacidade de arrecadação, tanto do IPTU quanto dos instrumentos que se utilizam dos valores venais em suas bases de cálculo (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração do Uso e Operação Urbana Consorciada).

Na mesma linha, a não regulamentação dos instrumentos que permitem a desapropriação de terrenos não utilizados ou utilizados em desacordo com o planejamento urbano, inviabiliza que estes sejam desapropriados ou que seus proprietários sejam induzidos à adequação do uso. O caso de Maringá ilustra que apenas a aplicação da PEUC e do IPTU Progressivo, se não for casada com estratégias urbanísticas para sua correta indução, não promovem a regularização fundiária e nem a democratização da cidade.

Ainda há os instrumentos que não possuem experiências nacionais de sua aplicação, como o Consórcio Imobiliário, que além de promover o desenvolvimento urbano pode gerar receitas ao município a partir da venda das unidades imobiliárias produzidas pelo poder público. Há que se investigar o porquê deste instrumento não ter sido utilizado no Brasil, sendo que a falta de referências e de capacidade de gestão da política urbana podem ser as principais justificativas.

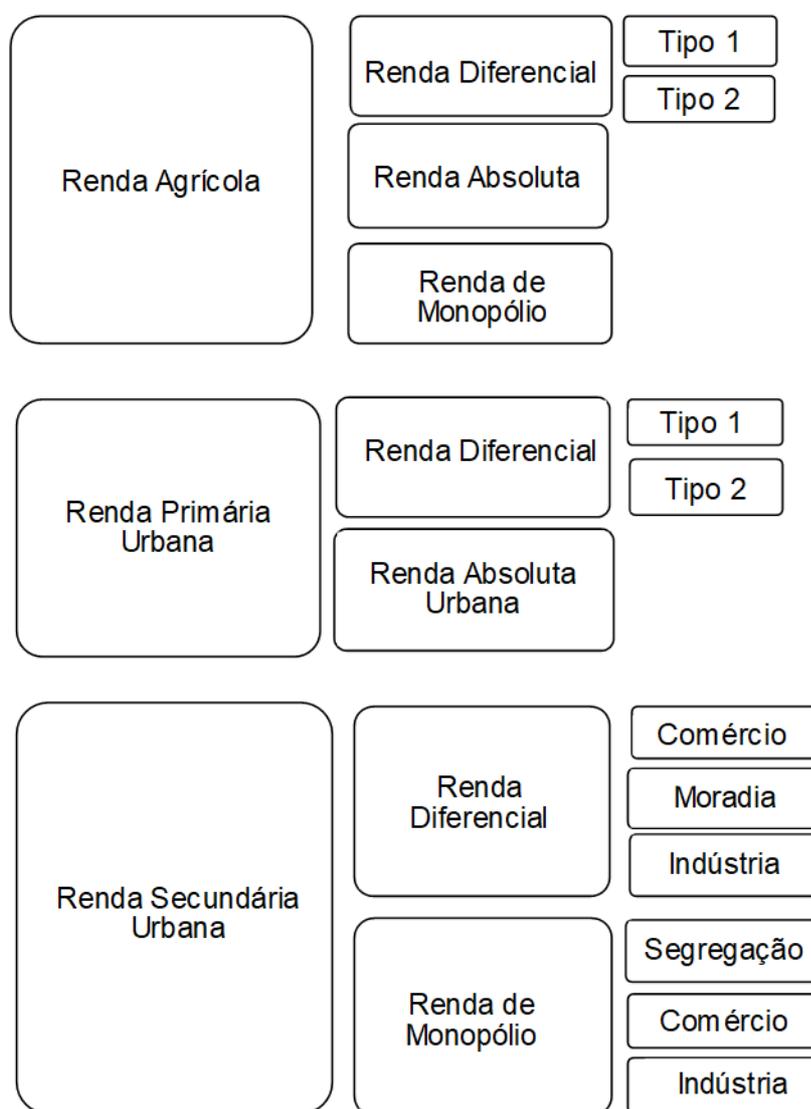
<sup>111</sup> Caso de Fortaleza que regulamentou e sistematicamente alterou as leis da OUC, a OODC, a OOAU e a TDC de forma a favorecer os interesses do setor imobiliário.

<sup>112</sup> Operações Urbanas Simplificadas em Belo Horizonte, e os Projetos de Intervenção Urbana, em São Paulo.

A outorga onerosa de alteração de uso precisa ser amplamente recepcionada pelos PDs para recuperar acréscimos de valor na conversão do uso residencial para comercial, serviços ou industrial, bem como de rural para urbano.

A ideia é que os instrumentos de gestão dos recursos do solo atuem simultaneamente e de forma integrada, de modo que seja possível delimitar o alcance e limite de cada instrumento: aonde o IPTU não alcança, a OODC e a Contribuição de Melhoria são acionados para recuperar valores necessários ao investimento em infraestrutura urbana e para corrigir as assimetrias socioespaciais que o mercado do solo provoca. É preciso ressaltar que os instrumentos estão associados às distintas magnitudes da renda do solo urbano, sintetizadas e resumidas na figura 4, abaixo.

**Figura 4:** Expositivo das articulações e tipos de renda no caso agrícola e urbano



Fonte: adaptado de Jaramillo (2009).

A normatização, o desenvolvimento de instrumentos e parâmetros urbanísticos, a realização de levantamentos e a construção de cadastros imobiliários e de uso do solo urbano, assim como todo o ciclo de análise e aprovação de projetos, tributação, cobrança e fiscalização, demandam uma capacidade institucional bastante diferenciada em relação às estruturas usuais de gestão municipais, demandando instrumentos, planejamento e gestão mais sofisticados, o que não se faz sem um quadro técnico qualificado, fatores que se

apresentam como limitadores à expansão de sua aplicação. Estes desafios serão tratados no capítulo seguinte desta nota, que trata destas capacidades estatais.

Entretanto é importante considerar que, apesar destes instrumentos também gerarem receitas locais, a maioria deles possui nitidamente um perfil extrafiscal regulatório do uso do solo urbano, mais afeto à tentativa de incentivar ou desincentivar comportamentos e investimentos em determinados locais da cidade, de forma que o foco de sua aplicação não é a arrecadação.

Em certa medida, muitos prefeitos não conseguem perceber o potencial de resultados diretos e indiretos da aplicação de tais instrumentos, justamente por ele não se traduzir no aumento imediato das receitas, que em várias situações só se verificam num prazo mais longo. O aumento no volume de transações imobiliárias e a valorização de áreas serão captadas pelo IPTU ao longo do tempo; a dinamização econômica das áreas afetadas e a atividade de construção civil irão se traduzir futuramente na evolução das receitas de ISS, então trata-se de pensar em resultados de médio prazo. Outro efeito positivo pode decorrer da redução de custos de manutenção da área reurbanizada e também da implantação ou melhoria das infraestruturas sem a necessidade de realização de despesas pela prefeitura.

A mensuração de tais efeitos é bem mais complexa e seus efeitos só são passíveis de serem captados ao longo do tempo, tornando mais difícil uma avaliação que estimule o aprofundamento da utilização dos instrumentos. Além disto, o tempo de maturação e implantação dos instrumentos, estruturação da administração e a geração de resultados se dão num ciclo de médio prazo, que nem sempre se adequa aos tempos da política eleitoral. Por esta razão seria importante investir na avaliação de casos reais de utilização dos instrumentos para que seja possível gerar parâmetros de impacto de referência, assim como definir uma trilha de procedimentos que produzam maior segurança e fluidez na sua implementação.

Esse debate recoloca a necessidade de se discutir os incentivos para sua adoção, pois salvo a constituição de algum tipo de estímulo externo, provavelmente a utilização dos instrumentos ficará restrita aos municípios mais estruturados e em que exista uma forte dinâmica imobiliária e demanda por novos espaços.

Estamos em um momento da história brasileira onde as desigualdades estão se acentuando e o estado perdendo sua capacidade de investimento em políticas públicas, processo que vem se acentuando na medida que a pandemia do novo COVID-19 modifica a rotina e afeta a fonte de recursos de grande parte da população brasileira. Cabe aos gestores públicos utilizarem com inteligência os meios que possuem para promover a adequada recuperação econômica e financeira das famílias e do estado. Os instrumentos apresentados podem contribuir neste processo caso sejam utilizados de acordo com seus pressupostos, promovendo a ocupação adequada dos espaços, a regularização fundiária, a democratização da cidade, o acesso à moradia com condições adequadas de infraestrutura, o desenvolvimento e a inclusão econômica e social.

## **5. Capacidade de implementação e gestão municipal**

### **5.1. Governança e parcerias com sociedade civil**

Conforme apontam Lima et al (2020), o debate sobre as capacidades estatais se iniciou nos anos 1980 quando órgãos internacionais como o Banco Mundial entenderam que o repasse de recursos financeiros aos países do chamado “terceiro mundo” não seria suficiente para superar as carências existentes e gerar o desenvolvimento. Além dos recursos, era necessário garantir que estes estados teriam capacidade de aplicar os recursos de modo eficiente com vistas à resolução dos problemas. A partir disso, o debate acerca das capacidades estatais passou a ganhar relevância. Aplicado ao contexto atual brasileiro, a discussão sobre as capacidades estatais pode ser usada para pensar nos heterogêneos municípios brasileiros e, principalmente, nas desiguais capacidades de implementar as políticas de forma eficiente e eficaz. Apesar do tratamento

isonômico conferido aos municípios pela CF 88, teriam estes a mesma capacidade de implementação de políticas e de arrecadação de recursos?

As diferentes capacidades estatais, relevantes para a consecução dos objetivos, são tratadas atualmente em termos de dimensões. Em seu trabalho, Cingolani (2013) catalogou sete dimensões frequentemente trabalhadas pelos pesquisadores: administrativa e/ou de implementação, coercitiva e/ou militar, fiscal, legal, política, relacional e/ou de cobertura territorial e transformativa e/ou industrializante. O Quadro 1, apresentado originalmente no estudo de Lima et al (2020), apresenta as dimensões e suas definições.

**Quadro 1** - Dimensões da capacidade estatal

Dimensão	Definição
Administrativa	Capacidade de implementação impessoal das políticas através da existência de uma burocracia do tipo weberiano.
Coercitiva	Capacidade de monopolizar a administração do poder coercitivo.
Fiscal	Capacidade de extrair recursos da sociedade, em geral através da arrecadação de tributos.
Legal	Manutenção de um sistema legal estável capaz de garantir a confiança em torno de acordos e a execução dos contratos.
Política	Capacidade dos políticos eleitos de encaminhar e executar suas agendas.
Relacional	Capacidade de engajamento socioeconômico do Estado ou o quanto a sociedade é permeada pelo Estado.
Transformativa	Capacidade de intervir no sistema produtivo, estruturando a economia.

Fonte: elaboração própria a partir de Cingolani (2013).

Cingolani (2013) aponta que a dimensão administrativa ou de implementação é a mais trabalhada pelos especialistas. Seus fundamentos estariam na tradição weberiana, assim como na relação entre a modernização estatal e a existência de uma burocracia profissional e insulada. Em geral, as dimensões coercitiva e fiscal são apresentadas como pré-requisitos da administrativa.

O conceito utilizado nessa Nota Técnica possui algumas dimensões: a) capacidade fiscal: capacidade de extrair recursos da sociedade ou obtê-los através de outras fontes; b) capacidade administrativa e técnica: burocratas bem treinados e qualificados, estrutura organizacional para executar funções de planejamento urbano, de implementação de instrumentos e prestação de serviços públicos; c) capacidade institucional ou legislativa: definição de “regras do jogo” relativas à regulação do espaço urbano, uso e parcelamento do solo, de impostos e taxas relativas; d) capacidade relacional: de fomentar um ambiente para a existência de consensos políticos em torno do tema, capacidade de articulação de interesses e atores sociais diversos. É bastante evidente que, na prática, todas essas dimensões se retroalimentam e se afetam.

## 5.2. Os municípios na Federação brasileira

A CF de 88 instituiu um conjunto de políticas públicas e transferiu a responsabilidade pela implementação das mesmas aos municípios brasileiros. Atualmente, são vários os programas federais que são executados pelos municípios e, para implementar essas políticas o município deve, dentre outras coisas, contar com uma burocracia adequada para a implementação. Por mais que haja repasses por parte da União e dos estados aos municípios, estes acabam sendo os responsáveis pela contratação e pagamento da folha de

pessoal. Não raro, os repasses não cobrem a totalidade dos gastos implicados na implementação das políticas, tendo o município de complementar o valor.

Segundo o Atlas do Estado Brasileiro, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a expansão do número de vínculos no setor público se concentrou nos municípios. Segundo o estudo publicado por Félix e Guedes (2020), o total de vínculos municipais aumentou 276%, de 1,7 milhão para 6,5 milhões, no período de 1986 e 2017. A partir do estudo, constata-se que nesse período, o percentual de participação dos municípios no número total de burocratas instalados nos entes federados brasileiros passou de 34% para 57%. Desse modo, os autores apontam que houve uma municipalização da burocracia no Brasil.

Conforme apontam Félix e Guedes (2020), a despesa com servidores ativos municipais passou de R\$ 149 bilhões, em 2006, para R\$ 268 bilhões, em 2017, um incremento de 78%. Segundo os autores, a despesa dos ocupados ativos no governo geral passou de 9,7%, em 2006, para 10,7% do PIB, em 2017. Em relação ao percentual de servidores públicos municipais no total da população, os dados apresentados pelos autores apontam que esse percentual subiu de 1,3% para 3,1%, no período de 2000 a 2014.

A realidade apresentada no estudo demonstra a importância que os entes municipais passaram a ter ao longo dos últimos 30 anos, principalmente atuando na concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Esses entes aumentaram o seu quadro de funcionários a fim de conseguir atingir os objetivos propostos pelas políticas nacionais e, mais do que isso, desenvolver suas próprias políticas, dado que se constituem como entes autônomos. Contudo, os dados apresentados anteriormente mostram o quadro frágil dos municípios no que tange às questões fiscais. Há, de modo geral, uma baixa capacidade de arrecadação de recursos municipais e uma extrema dependência dos repasses oriundos da União.

A contribuição dessa seção busca estimular o debate das capacidades estatais nos municípios. O quadro institucional brasileiro está dado: os municípios continuarão existindo e seguirão responsáveis pela implementação das políticas públicas. Além disso, funcionários e agentes públicos municipais continuarão sendo peças fundamentais, visto que as políticas públicas seguirão sendo implementadas e os cidadãos deverão ter seus direitos sociais (saúde, educação, segurança pública, limpeza urbana, etc.) garantidos. Por isso, é necessário pensar em formas de tornar essas administrações mais eficientes, com maior capacidade arrecadatória e de gestão para otimizar os recursos existentes nesses entes.

### 5.3. Capacidades estatais nos municípios brasileiros

Para subsidiar a discussão sobre municípios e financiamento urbano, destaca-se uma série de estudos recentes que analisaram as capacidades estatais dos municípios brasileiros. Dentre eles, destacamos os trabalhos de Grin et al. (2018), Marengo et al. (2016), Marengo (2017), Sátyro et al. (2016) e Lima et al. (2020).

Grin et al. (2018) analisaram, por meio de um modelo de regressão multivariada, o impacto de diferentes indicadores de capacidade administrativa, técnica, institucional e política sobre o desempenho fiscal dos municípios estudados. Com isso, verificaram impactos significantes e positivos sobre as receitas próprias dos municípios e suas despesas correntes, provenientes das variáveis de natureza política (instâncias de controle e participação social como, conselhos de políticas e participação dos municípios em consórcios) e das relacionadas à magnitude e ao preparo técnico do funcionalismo municipal. O argumento defendido pelos autores é de que sendo os municípios autônomos administrativa, política e financeiramente, quanto mais desenvolvidas forem suas capacidades estatais, maior será sua associação com a performance fiscal. A pesquisa analisa o desempenho fiscal com base em fatores explicativos de ordem local controlado por variáveis socioeconômicas, demográficas, econômicas e políticas municipais e transferências intergovernamentais.

Já Marengo et al. (2016) e Marengo (2017) trabalharam com a dimensão administrativa, enfocando na burocracia. Eles adotaram a categoria “estatutários com formação superior” como proxy de profissionalização da burocracia. Em Marengo et al. (2016) foi encontrado um incremento na arrecadação de

impostos patrimoniais urbanos em municípios com maior proporção de profissionais com aquela qualificação. O estudo de Marengo (2017), que utiliza dados dos 5,5 mil municípios brasileiros, identifica a existência de uma distribuição assimétrica destes profissionais pelos municípios. Ademais, verificou-se que uma maior concentração de profissionais aumenta as chances de implementação de uma série de legislações regulatórias sobre o espaço urbano. Para o autor, é provável que o insulamento gerado pela autonomia e estabilidade das carreiras dessas burocracias seja capaz de ampliar a capacidade para alterar a distribuição prévia de recursos não estatais através de políticas e/ou legislações regulatórias do espaço urbano.

Pires e Gomide (2016), em seu estudo publicado no IPEA, propõem o uso de duas dimensões: a técnico-administrativa, que trata da existência de uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais; e a político-relacional, que diz respeito à capacidade de articular os processos necessários por meio da construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas públicas desenvolvidas.

Considera-se oportuno, nesse caso, realizar uma clara vinculação dessa discussão ao caso específico da formulação da PNDU que visa a construção de uma política de desenvolvimento urbano sustentável que envolva ativamente os entes municipais. Primeiramente, Pires e Gomide (2016) trazem a questão, baseada na matriz weberiana, da necessidade de uma burocracia profissional dotada de recursos necessários para conduzir a política, por meio de ações governamentais. No âmbito da União, é inquestionável a existência e a competência desse corpo de profissionais, contudo, nos entes municipais a situação é mais precária. O segundo ponto, abordado pelos autores, é a capacidade político-relacional, ou seja, a capacidade de construção de consensos a respeito da necessidade de uma PNDU. Afinal, é necessário pensar como o desenvolvimento urbano sustentável pode vir a ser uma agenda interessante para os gestores municipais e como, a partir da União, poderão ser costurados entendimentos comuns a respeito do tema. A ausência de qualquer um desses dois pontos comprometerá a execução da política na prática.

A autonomia política, administrativa e financeira municipal, inscrita na Constituição Federal (CF) de 1988, apoiou-se no pressuposto de que a descentralização ampliaria a democracia e a eficiência fiscal. Contudo, os resultados têm sido extremamente díspares quando se observa as capacidades dos entes subnacionais em fazerem a gestão das políticas públicas. Os municípios brasileiros são profundamente heterogêneos entre si e, por outro lado, precisam ter em comum um conjunto de capacidades técnicas e burocráticas para implementar as políticas públicas – sejam elas voltadas à saúde, educação, urbanismo, meio ambiente, etc.

Atualmente, têm sido produzidos vários esforços no intuito de mensurar as capacidades estatais de implementação e de gestão dos municípios através de indicadores. Por exemplo, o Conselho Federal de Administração produz o Índice de Gestão Fiscal (IGM), enquanto a Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro produz o Índice Firjan. Além disso, são muitos os casos em que os Tribunais de Contas dos estados criam seus próprios indicadores para avaliar a eficiência da gestão municipal dos entes que estão sob sua jurisdição. A base de dados para todos esses índices estão vinculadas ao Ministério da Saúde (DATASUS), ao IBGE, ao Tesouro Nacional e ao Ministério da Educação, no caso do Censo Escolar.

Por fim, acreditamos que, para além de medir e hierarquizar os municípios brasileiros em um ranking de “mais ou menos eficientes”, é necessário também promover, por parte da União, algum tipo de estratégia para tratar desigualmente os desiguais, ou seja, capacitar os que apresentam uma menor capacidade de gestão e eficiência na implementação das políticas públicas.

## 5.4. As capacidades estatais e o financiamento municipal

Para Evans, Rueschemeyer e Skocpol (2002), discutir capacidades estatais implica verificar a existência de estruturas organizacionais cuja ausência ou presença sejam relevantes para a ação de agentes estatais. Dado que as capacidades fiscais e administrativas podem servir a várias atividades e fins, essas se tornam determinantes centrais para se analisar como os governos desenvolvem suas políticas. A capacidade estatal que importa para a discussão promovida por essa NT é a fiscal — capacidade de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos, podendo também referir-se à eficiência nos gastos do governo. Presume-se que os estados desenvolvem maior capacidade administrativa ou de implementação se possuírem um maior montante de recursos humanos, técnicos e financeiros. Essa ideia tem raízes na tradição weberiana, pautada na pressuposição de que a existência de uma burocracia profissional, orientada sob a égide de políticas bem formuladas, produz interferências positivas na sociedade.

Nesse ponto, capacidade estatal é tanto um requisito quanto um resultado. Primeiramente, são necessárias capacidades estatais para extrair recursos da sociedade (na forma de cobranças de impostos, taxas, etc.) e, em segundo lugar, a posse desses recursos irá conferir ao ente municipal maior capacidade administrativa para implementar políticas que visem o desenvolvimento e o bem estar social. Além disso, é preciso que exista capacidade administrativa para, em posse do recurso, conseguir executá-lo de forma eficiente. Assim, as capacidades estatais estão inseridas em um ciclo que se retroalimenta constantemente. É bastante óbvio que a capacidade de extração de recursos da sociedade possui um limite, contudo, a capacidade fiscal também se aplica, por exemplo, na busca de financiamento de organismos internacionais (assunto da Nota Técnica 2) ou de transferências de recursos voluntárias provenientes da União e Estados.

Deve-se ter em mente que a capacidade de tributação muda conforme o porte do município. Conforme apontam Marengo, Strohschoen e Joner (2017) a hipótese levantada pelos autores é de que cidades de pequeno porte e baixa população apresentariam base tributária mais reduzida, contudo, ao mesmo tempo, teriam custos de transação política mais elevados, decorrentes da proximidade pessoal entre autoridades e potenciais contribuintes. Além disso, em cidades pequenas, com uma estrutura urbana bastante simplificada, a tributação dos imóveis é bastante singela.

No que se refere à discussão sobre a aplicação dos instrumentos de gestão urbana e tributação (taxa de contribuição de melhoria, calibração para que o IPTU não taxe excessivamente os mais pobres, etc.) em âmbito municipal, é preciso salientar que a construção de capacidades relacionais com vistas a produção de consensos políticos em torno do tema é imprescindível, contudo, muito difícil de medir de forma nacional, dependendo da forma como os agentes locais se organizam e se relacionam. Por isso, em âmbito local, o fomento de um ambiente político propício para o debate das políticas urbanas é necessário para a o desenvolvimento dos instrumentos de gestão urbana.

Bichir (2016, p.26) afirma que as capacidades do Estado “derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes”. Essa definição é bastante interessante e deve ser adotada no âmbito da NT visto que ela apresenta como importante a capacidade de consenso político, de apoio à agenda entre atores sociais diversos. Aplicado ao nosso tema, podemos pensar em como, desde o âmbito federal, a construção da PNDU perpassa pela articulação dos diversos atores envolvidos neste processo.

A partir da literatura podemos afirmar positivamente que procedimentos de seleção, carreiras profissionais e escolaridade de burocracias públicas possuem relação com capacidades estatais para a implementação de políticas governamentais (MARENCO, 2017; GRIN et al. 2018).

Nesse sentido, nessa subseção da Nota Técnica que trata do tema do financiamento municipal, pretende-se discutir sobre gestão e implementação de políticas públicas em âmbito municipal. Para isso, iremos buscar os dados existentes sobre a capacidade de formulação de leis municipais e na qualificação da burocracia – dados esses que estão disponíveis pela MUNIC (IBGE, 2019). Além disso, pretende-se discutir a relação entre eficiência da gestão nos entes subnacionais e pensar em estratégias para qualificar as burocracias municipais para executarem a implementação das políticas.

A qualidade da burocracia municipal pode ser subdividida a partir de critérios como autonomia (correspondendo ao tipo de ingresso, seja por concursos ou seleções públicas, seja por cargos em comissão); e capacidade, mensurada a partir da escolaridade dos funcionários estatutários.

## 5.5. Dados

A maneira como se analisa as burocracias mudou muito ao longo das últimas décadas. Os novos modelos de gestão, voltados aos resultados e eficiência administrativa, convivem com modelos weberianos e até com traços patronais que ainda pairam sobre a administração pública. Ao invés de pensarmos numa linha racional de superação de modelos, deve-se pensar que, no Brasil, existe uma coexistência desses modelos. A forma como os funcionários em cargos de comissão das prefeituras no interior do país são recrutados ainda dependem muito da relação desses com quem ocupa o poder executivo, contudo, existem iniciativas de contratação via concurso público e de estímulo à práticas que buscam a eficiência e a efetividade, que passaram a ser pauta da administração pública no âmbito local.

A Tabela 1 apresenta os dados relativos à qualificação da burocracia municipal. Conforme apontado, partiu-se da hipótese ancorada na teoria weberiana de que o quadro de profissionais bem treinado e qualificado é fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas. Cruzamos os dados oriundos da pesquisa MUNIC – que coleta informações a respeito da qualificação da burocracia municipal com os dados oriundos da pesquisa REGIC<sup>113</sup>.

No que concerne aos dados relativos aos funcionários estatutários ligados às administrações municipais, identifica-se que o percentual que se declarou como “sem instrução” é relativamente baixo em todos os tipos de municípios – dos centros locais até aqueles classificados como metrópoles. Mesmo assim, verifica-se uma dinâmica decrescente, ou seja, quanto maior a hierarquia do município na rede de cidades, menor é o percentual de burocratas sem instrução. Em relação aos municípios classificados como metrópoles, identifica-se que 47,5% dos funcionários possuem ensino superior, valor muito maior do que as demais tipologias de municípios. Além disso, as metrópoles contam com um percentual muito maior de funcionários estatutários com ensino médio e superior se comparado com as demais tipologias. Em relação às capitais regionais, verifica-se que 38% dos burocratas possuem ensino superior e 13% já contam com pós-graduação.

**Tabela 1.** Grau de instrução dos funcionários municipais por tipo de vínculo empregatício e tipo do município, 2019.

Vínculo empregatício e nível de instrução		ADMINISTRAÇÃO DIRETA				
		Classificação do município na REGIC				
		Centro Local	Centro Sub-Regional	Centro de Zona	Capital Regional	Metrópole
Estatutários (1)	Sem instrução (2)	1,5	1,3	1,2	0,7	0,6
	Ensino fundamental (3)	21,1	16,8	18,8	12,1	8,5
	Ensino médio	37,9	36,9	37,7	35,3	31,8
	Ensino superior	26,9	33,1	28,3	38,2	47,5

<sup>113</sup> A pesquisa Regiões de Influência das Cidades – REGIC, desenvolvida pelo IBGE e publicada no ano de 2020, define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados. É nessa pesquisa em que se identificam, por exemplo, os centros locais, as metrópoles e capitais regionais brasileiras e qual o alcance espacial da influência delas.

	Pós-graduação	12,6	11,9	14,0	13,6	11,6
<b>CLT (1)</b>	Sem instrução (2)	1,5	0,6	3,1	1,3	1,0
	Ensino fundamental (3)	22,5	18,4	23,2	18,5	18,4
	Ensino médio	40,3	40,8	39,1	40,3	47,4
	Ensino superior	28,2	31,8	28,9	35,1	30,3
	Pós-graduação	7,5	8,5	5,7	4,7	2,9
<b>Somente comissionados (1) (4)</b>	Sem instrução (2)	0,8	0,5	0,8	0,8	0,7
	Ensino fundamental (3)	14,0	12,7	11,2	8,7	12,0
	Ensino médio	50,3	47,6	48,9	42,4	49,5
	Ensino superior	31,0	36,1	35,0	44,6	35,3
	Pós-graduação	3,9	3,1	4,2	3,5	2,5
<b>TOTAL</b>	Sem instrução (2)	1,5	1,1	1,4	0,8	0,7
	Ensino fundamental (3)	20,1	15,8	18,0	11,8	10,1
	Ensino médio	41,5	40,1	40,8	38,8	34,8
	Ensino superior	27,7	34,1	29,8	38,3	45,0
	Pós-graduação	9,3	8,9	10,1	10,4	9,5

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Regiões de Influência das Cidades (REGIC) – 2018

(1) Inclusive os sem declaração de escolaridade

(2) Pessoa que não frequentou escola ou, se frequentou, não concluiu a 1ª série do Ensino Fundamental

(3) A declaração de escolaridade referente ao ensino fundamental refere-se ao primeiro grau completo ou incompleto.

(4) Somente comissionados são os ocupantes de cargo em comissão que não possuem cargo efetivo. Têm como vínculo somente o cargo comissionado que exercem.

(5) Sem vínculo permanente são os cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços autônomos, os voluntários, os contratados por tempo determinado entre outros.

Analisar a qualificação dos estatutários é importante porque eles representam o quadro permanente de funcionários dentro de um município. Nos municípios de pequeno porte, classificados como centros locais, identifica-se um percentual menor de pessoas com ensino superior, quando comparado com os outros tipos de tipologias municipais. Além disso, verifica-se que há um percentual maior de funcionários com apenas o ensino fundamental se comparado com as demais tipologias.

É possível identificar que, conforme o município cresce na hierarquia da rede de cidades, o número de estatutários com apenas o ensino fundamental diminui e o percentual daqueles com maior instrução, aumenta. Esse dado corrobora a tese de que os municípios maiores e com maior importância na rede de cidades apresentam uma burocracia melhor qualificada se comparada com os municípios menores. No mesmo sentido, conforme apontado anteriormente, os municípios com menor porte populacional e menor importância na rede de cidades possuem, em média, quadros profissionais menos qualificados. Isso pode ser entendido como mais uma fragilidade que os municípios de menor porte populacional possuem.

Em relação aos funcionários celetistas, há um maior percentual de pessoas com ensino médio completo, para todos os tipos de municípios, se comparado com os estatutários. Contudo, nos municípios classificados como metrópole, o percentual de celetistas com ensino superior é de apenas 30%, se comparado com o valor de 47% de estatutários para a mesma categoria. É importante ressaltar que, o percentual de estatutários com pós-graduação é bastante semelhante entre todas as tipologias de municípios.

Em relação aos funcionários em cargos comissionados (que são os de livre nomeação e exoneração pelos gestores públicos), pode-se verificar que, em média, eles apresentam uma melhor qualificação se comparado aos estatutários. Esse dado se deve fortemente ao fato de que os cargos de secretário municipal e assessores do prefeito serem pertencentes a essa categoria. Assim, pode-se supor que haja um elevado grau de qualificação profissional nesses cargos.

Em relação à existência de instrumentos de gestão urbana, identifica-se na Tabela 2 que todos os municípios classificados como metrópoles possuem o Cadastro Imobiliário informatizado, possuem legislação de cobrança do IPTU, o cadastro do ISSQN e a Planta Genérica de Valores. De forma geral, os percentuais apresentados na Tabela 2 são bastante altos para todas as tipologias de municípios (acima de 90%), exceto nos centros locais que os valores são ligeiramente mais baixos.

**Tabela 2** - Percentual de concentração dos instrumentos de gestão urbana por categoria de municípios.

	TOTAL	Classificação na REGIC				
		Centro Local	Centro Sub-Regional	Centro de Zona	Capital Regional	Metrópole
Cadastro imobiliário - existência	94,97	93,58	99,40	97,94	99,03	99,53
Cadastro imobiliário informatizado	91,61	89,56	97,97	95,79	96,72	98,12
O município cobra IPTU	94,81	93,34	99,40	97,25	100,00	100,00
Planta Genérica de Valores	80,75	77,15	92,54	87,64	89,61	95,79
Cadastro de ISSQN - existência	94,51	92,98	99,19	98,17	99,35	98,60
Cadastro de ISSQN informatizado	89,87	87,71	97,15	93,71	94,44	97,63
Taxa de iluminação pública	78,33	77,43	81,43	86,43	71,57	80,77
Taxa de coleta de lixo	52,24	47,93	63,88	57,62	67,22	71,15
Taxa de incêndio ou combate a sinistros	4,48	1,89	13,88	9,52	8,36	13,94
Taxa de limpeza urbana	36,28	34,75	41,84	40,00	40,47	37,50
Taxa de poder de polícia	48,75	44,91	60,82	55,95	63,88	54,33
Outros tipos de taxas	32,39	31,04	35,92	33,81	35,45	41,35
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento	61,72	56,30	82,06	68,19	78,57	81,31

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Regiões de Influência das Cidades (REGIC) - 2018

Identifica-se que, no caso da Taxa de Iluminação Pública<sup>114</sup>, o percentual médio de existência é em torno de 78%. Verifica-se que, para essa taxa, o percentual nos municípios classificados como metrópole é de 80% e as capitais regionais, é de 71%. O mesmo se observa na cobrança da taxa de limpeza urbana cuja existência está em torno de 36% dos municípios – em todas as tipologias da REGIC. Novamente, nas metrópoles, o percentual de existência dessa taxa fica abaixo dos 40%.

No que concerne à existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento, todas as tipologias de município, exceto os centros locais, possuem um alto percentual, o que demonstra um elevado uso desse instrumento. Destaque para os municípios considerados Capitais Regionais, onde 78% desses possuem mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos.

<sup>114</sup> O IBGE usa a nomenclatura Taxa de Iluminação Pública, contudo, o correto segundo a legislação brasileira, é contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. A finalidade dessa contribuição é o financiamento do serviço de iluminação pública. Esse termo foi inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 39, de 19 de dezembro de 2002.

## 5.6. Escolaridade da burocracia municipal – uma proxy para pensar capacidades estatais?

A análise realizada tomou “profissionais ligados à burocracia municipal estatutários com formação superior” como uma espécie de chave analítica para medir a burocracia profissional weberiana, baseada na ideia de recrutamento meritocrático, carreira profissional estável e formação técnica. Reconhece-se que os funcionários comissionados serão importantes dentro de um município, eles não são permanentes ao longo do tempo. Observou-se uma distribuição assimétrica deste núcleo profissional com ensino superior entre as tipologias municipais, conforme visto anteriormente. Os municípios classificados como capitais regionais e metrópoles possuem um percentual de funcionários melhor qualificados.

A análise realizada partiu do pressuposto de que o insulamento provocado pela autonomia conferida aos estatutários e a não exposição aos ciclos eleitorais confere a estes uma maior autonomia no desenvolvimento das políticas públicas.

As tabelas abaixo apresentam dados oriundos do cruzamento feito a partir dos dados do IBGE que tenta relacionar a qualificação das burocracias municipais à existência ou não de um conjunto de instrumentos de gestão urbana e cobranças de taxas e impostos. De forma geral, observamos que o pressuposto weberiano clássico é válido visto que nos municípios que há os referidos instrumentos de planejamento e cobrança de impostos e taxas, há um maior número de profissionais com instrução.

Verifica-se, na Tabela 3, que todos os municípios que possuem o Cadastro imobiliário possuem mais burocratas estatutários com escolaridade fundamental, média e superior – se comparados aos que não possuem tal cadastro.

**Tabela 3.** Média de burocratas estatutários vinculados aos municípios brasileiros, segundo grau de instrução e existência de cadastro imobiliário.

Variável	Média de Burocratas estatutários	Grau de ensino	Existência do instrumento
Cadastro imobiliário – existência	58	Total Ensino Fundamental	Não
Cadastro imobiliário – existência	113	Total Ensino Fundamental	Sim
Cadastro imobiliário – existência	157	Total Ensino Médio	Não
Cadastro imobiliário – existência	260	Total Ensino Médio	Sim
Cadastro imobiliário – existência	101	Total Ensino Superior	Não
Cadastro imobiliário – existência	260	Total Ensino Superior	Sim

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) - 2018

Em relação à cobrança do IPTU, observa-se que todos os municípios que o instituíram possuem em média mais burocratas estatutários com escolaridade fundamental, média e superior – se comparados aos que não possuem tal cadastro. Quanto ao grupo de municípios que cobram o IPTU, observa-se que estes possuem, em média, o dobro de burocratas com ensino superior se comparado aos que não cobram.

**Tabela 4** - Média de burocratas estatutários vinculados aos municípios brasileiros, segundo grau de instrução e existência de cobrança do IPTU.

Variável	Média de Burocratas estatutários	Grau de ensino	Cobra o imposto
O município cobra IPTU	65	Total Ensino Fundamental	Não
O município cobra IPTU	113	Total Ensino Fundamental	Sim
O município cobra IPTU	160	Total Ensino Médio	Não
O município cobra IPTU	260	Total Ensino Médio	Sim
O município cobra IPTU	103	Total Ensino Superior	Não
O município cobra IPTU	261	Total Ensino Superior	Sim

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Regiões de Influência das Cidades (REGIC) – 2018.

No que concerne à cobrança de ISSQN, o cruzamento de dados mostra que o grupo de municípios que cobram o referido imposto possuem, em média, mais do que o dobro de funcionários com ensino médio e superior.

**Tabela 5.** Média de burocratas estatutários vinculados aos municípios brasileiros, segundo grau de instrução e existência de cobrança do ISSQN.

Variável	Média de Burocratas estatutários	Grau de ensino	Cobra o imposto
Cadastro de ISSQN – existência	59	Total Ensino Fundamental	Não
Cadastro de ISSQN – existência	113	Total Ensino Fundamental	Sim
Cadastro de ISSQN – existência	132	Total Ensino Médio	Não
Cadastro de ISSQN – existência	262	Total Ensino Médio	Sim
Cadastro de ISSQN – existência	86	Total Ensino Superior	Não
Cadastro de ISSQN – existência	262	Total Ensino Superior	Sim

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Regiões de Influência das Cidades (REGIC) – 2018

Em relação aos mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos, observa-se a mesma tendência precedente. Há, em média, mais burocratas com os referidos graus de ensino nos municípios que possuem o instrumento de gestão urbana.

**Tabela 6.** Média de burocratas estatutários vinculados aos municípios brasileiros, segundo grau de instrução e existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos.

Variável	Média de Burocratas estatutários	Grau de ensino	Existe o mecanismo
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	83	Total Ensino Fundamental	Não
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	126	Total Ensino Fundamental	Sim
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	168	Total Ensino Médio	Não
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	307	Total Ensino Médio	Sim
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	133	Total Ensino Superior	Não
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	325	Total Ensino Superior	Sim

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Regiões de Influência das Cidades (REGIC) - 2018

Em relação à instituição da Taxa de Iluminação pública nos municípios, observa-se que os municípios que instituíram tal mecanismo possuem, em média, mais funcionários qualificados do que os que não possuem.

**Tabela 7 -** Média de burocratas estatutários vinculados aos municípios brasileiros, segundo grau de instrução e existência de taxa de iluminação pública.

Variável	Média de Burocratas Estatutários	Grau de ensino	Cobra a taxa
Taxa de iluminação pública	100	Total Ensino Fundamental	Não
Taxa de iluminação pública	117	Total Ensino Fundamental	Sim
Taxa de iluminação pública	243	Total Ensino Médio	Não
Taxa de iluminação pública	268	Total Ensino Médio	Sim
Taxa de iluminação pública	235	Total Ensino Superior	Não
Taxa de iluminação pública	270	Total Ensino Superior	Sim

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Regiões de Influência das Cidades (REGIC) - 2018

Ao analisar os dados sobre a qualificação das burocracias municipais e a existência de instrumentos de gestão urbana, torna-se inequívoca a afirmação de que a qualificação das burocracias municipais têm influência sobre esse fenômeno.

Este estudo partiu da ideia de que a capacidade do Estado para concretizar objetivos, aceitos como socialmente relevantes principalmente para questões como planejamento urbano e finanças municipais, depende da qualidade de sua burocracia. O corpo burocrático, no intuito de realizar tal tarefa, mobiliza recursos e relações para implementar ações cujo propósito é atender aos objetivos estipulados pelo ente municipal. O pressuposto que orientou a pesquisa foi de que burocracias instruídas e recrutadas a partir de concurso público, portanto alheia aos ciclos eleitorais e as vontades políticas de ocasião, implementam melhor os instrumentos de gestão urbana e fiscal.

A eficiência na gestão municipal vem sendo medida e discutida através de um grande conjunto de indicadores, produzidos por órgãos tais como Firjan, IDH e órgãos como Tribunais de Contas. O que faz um município ou um conjunto de municípios ser mais eficiente do que outros certamente depende de múltiplos fatores. Contudo, sabemos que as condições econômicas e materiais, bem como a qualificação do corpo técnico burocrático são fatores importantes na busca por maior eficiência e efetividade dos entes municipais. Afinal, burocratas mais preparados aplicarão os recursos de forma mais racional, a fim de atingir o objetivo das políticas. Dessa forma, observa-se que um conjunto de indicadores sociais (IDH, Índice de Gini e dados relativos à mortalidade infantil e do censo escolar) são usados como proxy para medir capacidades estatais nos entes municipais (GRIN, ET AL. 2018).

Conforme apontado no início da seção, o desenvolvimento conceitual em torno das capacidades estatais se iniciou a partir do momento em que órgãos internacionais de financiamento entenderam que apenas o repasse de recursos financeiros aos países do chamado “terceiro mundo” não seria suficiente para superar as carências existentes e gerar o desenvolvimento. A mesma lógica pode ser empregada para pensar na federação brasileira, especialmente nos municípios. Argumentou-se que o pleno uso dos instrumentos de gestão urbana depende de capacidade estatal – capacidade essa colocada em ação através dos atores sociais inseridos na administração dos entes municipais. Por essa razão a análise concentrou-se especialmente na qualificação das burocracias municipais e nos tipos.

## Conclusão

Esta primeira nota se apresenta de forma mais extensa devido à necessidade em tratar de alguns conceitos fundamentais, se recuperar algumas informações gerais de processo e contexto do nosso sistema federativo, fiscal e tributário, assim como percorrer elementos que marcaram a trajetória do financiamento do desenvolvimento urbano no país.

As cidades constituem um suporte fundamental para o desenvolvimento econômico e para a qualidade de vida, marcadas como são, pela enorme heterogeneidade num Brasil quase continental, colocam enorme desafio à construção de uma política de desenvolvimento urbano para o país, que dê conta deste universo tão amplo, quanto desigual e diverso. As cidades são fruto de um processo social, que é político, econômico, administrativo, cultural, etc., e o recorte permitido à cognição humana redundando no partilhamento, bem como no compartilhamento, do saber e do atuar sobre objetos complexos, que por natureza envolvem inúmeras disciplinas. Para refletir sobre como financiar seu desenvolvimento, a tarefa mais árdua que se apresenta é definir os limites e contornos de uma PNDU, o que remete ao debate sobre o que é cidade, o que é o urbano.

A construção do entendimento do que é o urbano perpassa vários caminhos e possibilidades, sendo um objeto em permanente construção, não havendo uma resposta única e certa a ser dada, mas há que serem feitas escolhas. O urbano que aqui começou a se tratar reporta ao meio urbano como suporte para as políticas de suporte à ocupação humana, mas com foco centrado nos serviços típicos e intervenções sobre o urbano e seus processos de gestão.

Para além do enfoque solicitado para debater a questão das receitas próprias municipais, procurou-se demonstrar que, ainda que sempre haja espaço para melhoria da arrecadação no plano local, dentro de um sistema federativo, especialmente como o brasileiro, marcado por grandes desigualdades e capacidades administrativas diferenciadas, não se pode ter ilusões quanto às possibilidades concretas de uma forte retomada de investimentos em desenvolvimento urbano baseadas essencialmente no autofinanciamento municipal.

A maior ou menor adesão do perfil socioeconômico de cada município irá determinar seu potencial de arrecadação própria, e, dada a imensa diversidade existente neste grau de compatibilidade, apenas os municípios maiores, com maior dinâmica urbana terão condições mais responsivas, especialmente no que toca à adoção dos instrumentos de recuperação de áreas urbanas. Neste contexto, procurou-se desmistificar o debate sobre a questão da dependência de certos municípios às transferências, questão que será mais detalhada na próxima nota, dado que num sistema federativo, os repasses intergovernamentais fazem parte de um complexo sistema que visa equalizar o acesso dos municípios às receitas públicas. E é para esse conjunto que o olhar deve ser direcionado.

Resta demonstrado, no plano geral, que o sistema de transferências repassa um volume significativo para os entes subnacionais, mas que, somado ao que é arrecadado diretamente pelas prefeituras, ainda se mostra ineficiente na produção de maior equidade entre os municípios, o que se evidencia pela disparidade entre as suas receitas per capita. Desigualdade nas receitas é a contraface da desigualdade na capacidade de gasto, na disponibilização de bens e serviços à sociedade, na qual a esfera local tem grande importância nesta atuação.

Como foi apontado e será aprofundado na nota seguinte, a dependência de transferências é, na verdade, resultado de uma escolha política dos representantes da sociedade, que retira competências tributárias dos municípios e as entrega aos entes superiores, que posteriormente repassam parte do produto auferido às instâncias locais. Não se trata de uma aberração, é assim que funcionam os sistemas federativos, com as particularidades do modelo adotado no Brasil, que tem seus problemas não resolvidos.

O que importa, por um lado, é se o sistema tributário funciona bem, arrecadando com justiça e eficiência, aproveitando seu máximo potencial de arrecadação sem limitar a iniciativa privada e sem criar privilégios indevidos que beneficiam certos grupos e tolhem o crescimento econômico. De outro, importa saber se o sistema fiscal como um todo, o campo da arrecadação própria acoplado aos instrumentos de transferências, funciona bem e se proporciona um fluxo mais equalizador das diferenças, que forneça maior

regularidade e previsibilidade de receitas para a esfera local, permitindo que esta tenha segurança e condições de se estruturar, para poder melhor atender às suas competências institucionais.

O debate sobre a suficiência ou não da disponibilidade de recursos na esfera local para cumprir suas obrigações é bastante complexo e fluido, sobretudo porque a clara definição de atribuições entre os entes não é uma das virtudes trazidas pela nossa constituição, que manteve certo grau de ambiguidade neste campo, com competências sobrepostas ou concorrentes. Não iremos abordar este tema nestas notas, posto que está fora dos objetivos da pesquisa buscar tal mensuração, mesmo porque, num país desigual, déficits se acumulam historicamente em alguns espaços, carências de diferentes naturezas e magnitudes, tornando difícil dizer se as receitas de um determinado município seriam adequadas ou excessivas, mesmo mensuradas no plano per capita. O que importa ressaltar é que a própria presença de déficits e carências urbanas disseminadas nas cidades brasileiras, e concentradas especificamente em determinados locais, demonstra que, de forma geral, os recursos se mostraram ao longo da história, e atualmente, francamente insuficientes para enfrentar adequadamente os desafios que se foram apresentando.

Estas desigualdades, medidas no plano municipal, seriam um indicador tampouco adequado, pois um sistema desigual reproduz iniquidades em todas as escalas, o que rebate na escala intraurbana. Municípios de maior receita podem apresentar áreas críticas de miséria e pobreza, e não obstante disponham de mais recursos, certamente não os tem de forma suficiente para enfrentar suas mazelas.

Diante deste quadro, emerge como oportunidade e preocupação a questão das capacidades das prefeituras, objeto de difícil mensuração, campo repleto de boas iniciativas e marcado duramente pela falta de continuidade. Recentemente pululam as críticas quanto ao aumento expressivo no número de funcionários públicos contratados pela esfera municipal, o que é um fato, mas desconhecendo que são estas contratações que sustentam a prestação de serviços na ponta, tal qual evidenciado pela atual crise pandêmica. Municípios e estados com boas redes públicas salvaram inúmeras vidas, ao passo em que naqueles aonde não houve ou não foi possível haver investimento, as mortes se avolumaram. Chega a ser cômico, para não dizer trágico, quando o mesmo discurso que demanda corte de gastos no setor público vem acompanhado de reclamações sobre a quantidade e qualidade da prestação de serviços públicos. O discurso do mercado de “o que é bom, custa caro”, vale para tudo, menos quando se trata da esfera pública.

Evidentemente há muito o que aperfeiçoar no setor público, o que não será possível fazer, desconstruindo suas bases e sua função. É da natureza do capital atuar pontualmente a partir de seus interesses particulares, não é da natureza do capital atuar de forma coordenada, e, sim, atomizada, focada, fragmentada. Ela não busca efeitos que se espriam para além da sua lucratividade e não atua em questões onde há menor retorno. A empresa não visa a redução de desigualdades, efeitos regionais, geração de emprego, não se trata de um defeito, é, tão somente, a sua natureza, e por esta razão, para se produzir resultados para além do escopo do lucro empresarial, se faz necessária a coordenação e a indução adequada por meio de incentivos e restrições.

Há algum espaço para melhorar as áreas de arrecadação e ampliar receitas, mas tão ou mais importante do que isto é introduzir novos hábitos na sociedade e aprimorar a gestão local, adotar políticas e investimentos mais sustentáveis, inclusive economicamente, o que reduz o custo de manutenção da cidade e dos serviços urbanos, ampliando-se o espaço para a realização de novos investimentos. A má gestão não pode ser premiada com acesso a maiores recursos, havendo aí grande necessidade de suporte aos municípios, algo que deve ser objeto prioritário de uma política nacional de desenvolvimento urbano. O PAC demonstrou as limitações técnicas dos municípios em operar repasses federais e financiamentos, assim como em elaborar projetos, contratar serviços, monitorar obras adequadamente e exercer o devido controle sobre a execução.

Neste sentido, é necessário um esforço de capacitação, mas é importante considerar que grande parte deste esforço se esvai devido à rotatividade existente nos quadros das prefeituras. Há que se construir algo mais perene para se romper este ciclo curto que vai do processo decisório ao planejamento, contratação, execução, em meio ao calendário eleitoral. Esta questão nos remete de volta aos problemas estruturais da federação e do funcionamento do estado brasileiro, pois ou oferecem fontes mais seguras de recursos aos municípios ou se criam instâncias supramunicipais de apoio. A experiência brasileira em colaboração intermunicipal é longa, mas sujeita aos altos e baixos da política, demandando incentivos melhores para impulsionar seu funcionamento, sendo as gestões metropolitanas um exemplo das dificuldades em se

pactuarem processos colaborativos, mesmo em serviços de interesse comum, que apresentam raros exemplos de sucesso efetivo, muitos, nem se mostram permanentes.

Um dos aprendizados deste ciclo foi a dificuldade na atração de capital privado, questão que será tratada na nota 3. Cabe apenas adiantar que apesar do esforço normativo no sentido de mobilizar os capitais privados e da forte ampliação de crédito subsidiado, não se produziram os efeitos esperados. Tampouco se pode pensar num modelo de financiamento do desenvolvimento urbano exclusivamente privado, dado que, por maiores que sejam as garantias e vantagens disponibilizadas, parte dos investimentos urbanos simplesmente não apresenta retorno econômico direto, como a urbanização de favelas, drenagem e habitação para a baixa renda, para ficar apenas nos exemplos mais óbvios. A combinação entre recursos públicos e privados sempre se fará necessária.

Do debate sobre federalismo e a questão fiscal, especialmente como resultado dos impactos da estrutura e perfil de tributação brasileira, assim como das bordas de fuga que este sistema produz ou permite, coube argumentar que o passo mais decisivo para impulsionar e aperfeiçoar a tributação está fora da alçada municipal, dado que as decisões sobre o sistema são definidas legalmente no âmbito federal. É para este local que convergem os diferentes e desiguais interesses econômicos que afetam duplamente o aspecto fiscal: como, de quem e quanto se arrecada, e, do lado da despesa, para onde vão estes recursos. Num país extremamente desigual não haveria de se supor que o sistema fiscal-tributário não tivesse importante papel na constituição deste quadro, e que sua lógica e dispositivos não se comportassem como um realimentador de tais desigualdades.

O sistema tributário extremamente regressivo se apresenta também como um limitador ao crescimento, dado que subtrai sobretudo a renda disponível dos mais pobres e das classes médias, por meio do forte papel dos tributos indiretos sobre consumo, reduzindo a capacidade potencial de consumo e poupança das famílias, diante de uma vã promessa de que a baixa tributação da renda e do patrimônio viabilizariam o investimento privado, e, a partir daí, o crescimento e a distribuição de renda.

O último ciclo de crescimento lastreado em fortes investimentos públicos, muitos deles urbanos, demonstra que é possível produzir crescimento com redução de desigualdades e ampliação da massa salarial. Nossa história demonstra fartamente que todos os ciclos econômicos de crescimento no Brasil, goste-se ou não, se fizeram sob os auspícios de grande esforço estatal para a reunião de recursos e meios necessários e mobilização da sociedade e do empresariado. Entretanto, os sprints da busca de crescimento acelerado sempre terminaram por apresentar um efeito rebote posterior de endividamento público, algum grau recessivo e/ou inflação, por diversas razões, numa economia periférica que sempre esteve sujeita à choques e interesses externos.

A regressividade do sistema se apresenta inclusive como um limitador à ampliação da tributação sobre o patrimônio, em grande parte concentrada na esfera municipal, dado que a existência de uma alta carga tributária geral alimenta a indisposição relativa a imposição de mais este ônus à população, sobretudo em períodos de recessão.

Esta visão impele à conclusão de que a questão do financiamento do desenvolvimento urbano precisa ser alçada a um outro nível de preocupação, dado que as cidades contêm mais de 90% da população brasileira e pode se constituir na base para a promoção de um novo ciclo de crescimento. Na ausência de uma sinalização para o crescimento, cria-se um ciclo involutivo de cortes de gastos, que deprimem ainda mais a economia, reduzindo a arrecadação e levando a novos cortes sucessivos. Assim foram as chamadas décadas perdidas dos anos oitenta e noventa. A cada ciclo recessivo vão se superpondo camadas de demandas não atendidas e déficits de toda ordem, inclusive, e sobretudo, nas condições de vida urbanas, onde não custa repetir, moram 90% da população.

Deriva-se daí a necessidade repensar os rumos do desenvolvimento, pois este não brota aonde não há demanda, e o gasto público precisa atuar anticíclicamente e não pró ciclicamente, contribuindo para aprofundar um processo recessivo.

Pergunta-se, afinal, o que seria possível ao MDR e ao desenho de uma política, a PNDU, fazer diante deste quadro. Longe de ter uma resposta acabada para tanto, dado que ela é, na sua essência, política, uma construção política, assim se espera, em diálogo com os atores por ela afetados, que também podem e devem

ser parceiros na busca de soluções. O sucesso de uma política está no envolvimento dos atores, na reunião de meios, na qualidade da concertação possível, e na capacidade em levar adiante um projeto.

Adentrar o debate sobre o federalismo fiscal é tarefa fundamental, dado que estados e municípios continuam a realizar forte pressão na direção de uma reforma tributária, havendo um espaço para se propor alternativas que auxiliem a promover o desenvolvimento urbano. Dificilmente haverá a possibilidade de ampliação da base tributária municipal, uma vez que boa parte dos serviços criados pela nova economia operam com fluxos, dificilmente podendo ser alvo de tributação local, e, se, assim o fosse, sua fácil mobilidade engendraria uma disputa fiscal entre os municípios buscando sediar tais empresas, reduzindo a eficiência na arrecadação.

Nitidamente, sem crescimento econômico não será possível enfrentar os desafios urbanos, posto que a sua ausência não só inviabiliza a arrecadação pública como amplia o rol de demandas da sociedade. A experiência pregressa aponta para um esforço institucional de inclusão do desenvolvimento urbano na matriz de crescimento econômico, espaço em que os investimentos públicos e privados serão necessários e poderão ser complementares na busca pela retomada do desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

- AFONSO, J.R., REZENDE, F. & VARSANO, R. A reforma tributária e o financiamento do investimento público. In: Velloso, J.P. dos Reis (org.). Crise do estado e retomada do desenvolvimento. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.
- ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.24, p. 2940, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. v. 1.
- ARRETCHE, M. Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2015.
- ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Renavan/Fapesp, 2000.
- BRAJATO, Dânia. DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo, V.21, N.1, p. 45-62, Jan.-Abr. 2019.
- AZEVEDO NETTO, D. et al. O solo criado. C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção, FC Editora, São Paulo, n. 19, pp 9 – 11, 1977.
- BARRERA, A. & ROARELLI, M. Relações fiscais intergovernamentais. In AFFONSO & SILVA (orgs.). Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação. São Paulo, FUNDAP/UNESP, 1995.
- BECHO, Renato Lopes. A aplicação dos precedentes judiciais como caminho para a redução dos processos tributários. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, p. 499, 2017.
- BORGES, A. Eleições presidenciais, federalismo e políticas sociais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.
- BRASIL. Constituição Federal de 1967.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.025/2007.
- BRASIL. Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.
- BRASIL. Decreto nº 4.135, de 2002.
- BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.
- BRASIL. Decreto nº 7217/20102.
- BRASIL. Decreto-lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 13.089/2015.
- BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.
- BRASIL. Lei nº 11.977.
- BRASIL. Lei nº 11.772/2008.
- BRASIL. Lei nº 5.908/1973.
- BRASIL. Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório de gestão fiscal. 2. ed. Brasília, DF, 2009. (Manual de Demonstrativos Fiscais, v. 3).
- BRASIL. Medida Provisória nº 427, de 9 de maio de 2008.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Perfil e evolução das finanças municipais: 1998 a 2004. Brasília, DF, 2006a.

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Contabilidade. Anexo de riscos fiscais e relatório de gestão fiscal: manual de elaboração: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília, DF: Atual, 2007.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, estados, Distrito Federal e municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009. Brasília, DF, 2008a. v. 2.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Coleta de Dados Contábeis – FINBRA 2018. Brasília, 2019.
- BRASIL. Notícias do STF, pub. 19.12.2014. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 19 fev. 2016.
- BRASIL. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.
- BRASIL. Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. O fenômeno da “pejotização” e a motivação tributária. Brasília, Abril, 2016. <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/o-fenomeno-da-pejotizacao-e-a-motivacao-tributaria.pdf>.
- BRASIL. Receita Federal do Brasil. Estudos Tributários, Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, março de 2020.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação. Brasília: Maio de 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo de acompanhamento TC 020.911/2013-0 e Acórdão 713/2014-TCU-Plenário. [https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2013/fichas/4.3%20Impacto%20das%20Ren%c3%bancias%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20sobre%20os%20Repases%20da%20Uni%c3%a3o.pdf](https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/fichas/4.3%20Impacto%20das%20Ren%c3%bancias%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20sobre%20os%20Repases%20da%20Uni%c3%a3o.pdf).
- BREMAEKER, F. A repartição de receitas e encargos com os municípios atingiu os resultados esperados? IBAM/CPU/IBAMCO, Série Estudos Especiais no 5. Rio de Janeiro, 1995.
- BREMAEKER, F. Uma reforma tributária igual para municípios desiguais. IBAM/CPU/IBANCO. Série Estudos Especiais no 9, 1995.
- BREMAEKER, François E. J. de. As finanças municipais em 2018. Observatório de Informações Municipais. ([www.oim.tunicipai.org.br](http://www.oim.tunicipai.org.br)) Rio de Janeiro, 2019.
- CARDOSO Jr., José Celso, Navarro, Cláudio Alexandre. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do programa de aceleração do crescimento (PAC). Texto para Discussão do IPEA n. 2174. IPEA, Brasília, fevereiro de 2016.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, 2011.
- CARVALHO Jr, P. H. B. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do estatuto da cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Ipea, Brasília, 2016.
- \_\_\_\_\_. Distributive aspects of real estate property and its taxation among Brazilian families. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Discussion Paper, n. 1417).
- \_\_\_\_\_. Property tax performance in Rio de Janeiro. Journal of Property Tax Assessment & Administration, v. 10, n. 4, p. 19-38, 2013.
- \_\_\_\_\_. Property tax performance in São Paulo. Journal of Property Tax Assessment & Administration, v. 11, n. 2, p. 63-89, 2014.
- CARVALHO JUNIOR, P. H. B.; LIMA NETO, V. C. Instrumentos tributários e não tributários para o financiamento do desenvolvimento urbano. In: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. (Orgs.). Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. Livro 6, v. 2.
- CATAIA, M. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios). Revista Geográfica de América Central, Costa Rica, Número Especial, p. 116, 2011.

- Cingolani, L.(2013). The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures(No. 53, Working Paper). Maastricht: UNU-MERIT.
- CLOUX, R. F. TRANSCON: A Lei de Transferência do Direito de Construir e a configuração do espaço urbano de Salvador (1987-2012). Salvador. Universidade Salvador, 2010.
- COSTA, M. A. et al. Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. IPEA, Texto para Discussão, n. 2364, 2018.
- COSTA, Maria de Lourdes e Sérgio Lordello dos Santos. As experiências estrangeiras. C.J Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.
- COSTA, Fábio; SANTORO, Paula. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo, V.21, N.1, p. 63-79, Jan.-Abr. 2019.
- COSTONIS, John. Plano de Chicago – “Space Adrift”. Empresa Municipal de Urbanização. SOLO CRIADO Análise das Experiências Estrangeiras EMURB/COGEP, São Paulo, 1977.
- DE CESARE, Claudia. O cadastro como instrumento de política fiscal. In: Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana. Ministério das Cidades, Rio de Janeiro, 2005.
- DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia; FROTA, Henrique. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). In: urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017, p. 172-186.
- DICKOVICK, J. Decentralization and recentralization in the developing world: comparative studies from Africa and Latin America. University Park, 2011.
- DOWBOR, Ladislau. Além do capitalismo: uma nova arquitetura social. São Paulo, 25 de novembro de 2018.
- EATON, K; DICKOVICK, T. The politics of recentralization in Argentina and Brazil. Latin American Research Review, v. 39, n. 1, p. 90122, 2004. ERBA, Diego Alfonso; PIUMETTO, Mario Andrés. Catastro Territorial multifinalitário. Forum Latinoamérica sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador, 2013.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.) Revisitando o Instituto da Desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- \_\_\_\_\_. Revisitando o Instituto do Tombamento. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.
- FIORI, José L. O Consenso de Washington. Palestra proferida pelo professor José Luís Fiori (UFRJ) no Centro Cultural Banco do Brasil, em 04 de setembro de 1996. Patrocínio: Federação Brasileira de Associações de Engenheiros – FEBRAE. Rio de Janeiro, setembro de 1996.
- FOSSATI, Gustavo e COSTA, Leonardo. O Supremo tributário. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. 120 p. [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29039/0.%20Digital\\_%20Supremo%20tributario.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29039/0.%20Digital_%20Supremo%20tributario.pdf?sequence=3&isAllowed=y).
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CEPAM. “Carta de Embu”. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado, Embu, SP, dezembro de 1976.
- FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: Debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. São Paulo: Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, 1999.
- \_\_\_\_\_. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.). Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, Caderno Pólis, 9, 2005.
- \_\_\_\_\_. Instrumentos para a reinserção imobiliária nas áreas centrais e periferias imediatas das grandes cidade. In: BORDE, Andréa L. P. (Org.). Vazios urbanos: percursos contemporâneos. Rio de Janeiro: Rio Books, 2012, p. 51-72.
- \_\_\_\_\_. Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. In: COSTA, M. L.; SILVA, M. L. P. Produção e Gestão do Espaço – 10 anos de PPGAU/UFF. Niterói: FAPERJ: Casa 8, pp. 409-426, 2014.
- FURTADO, Fernanda; ACOSTA, Claudia. Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy, 2020.

- FURTADO, Fernanda; ARAUJO, Jefferson. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. In: Anais do 3º Congresso Iberoamericano de suelo urbano: el suelo em la nueva agenda urbana. Curitiba, agosto de 2017.
- FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: SANTORO, Paula (Org.). Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, Caderno Pólis, 9, 2005.
- FURTADO, F.; BACELLAR, I.; NEWLANDS, A. A experiência municipal recente com a Transferência do Direito de Construir no Brasil: imprecisões, lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento. Anais do 3º Congresso Iberoamericano de suelo urbano: el suelo em la nueva agenda urbana. Curitiba, agosto de 2017.
- FURTADO, F.; BACELLAR, I. Transferência do Direito de Construir aplicada a planos e projetos urbanos para áreas centrais. Anais III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.
- \_\_\_\_\_. Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir como instrumento complementares na gestão do uso do solo urbano. Anais do 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional Integrado e Sustentável, Maceió, outubro de 2016.
- FURTADO, F.; OLIVEIRA, F. L. Tierra vacante en Rio de Janeiro: aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política. In: "Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas". Nora Clichevsky Editora e Organizadora. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts, 2002.
- FURTADO, F., BIASOTTO, R. e MALERONKA, C. Outorga Onerosa do Direito de Construir: caderno técnico de regulamentação e implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. V. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- FURTADO, Fernanda; REZENDE, V. L. F. M.; JORGENSEN, P.; OLIVEIRA, M. T. C.; BACELLAR, I. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. Revista de Direito da Cidade. vol.03, nº 02. p. 156- 205, Rio de Janeiro, 2011.
- FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2018.
- GARMAN, C.; HAGGARD, S.; WILLIS, E. Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases. World Politics, v. 53, p. 20536, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. Aspectos jurídicos da noção de solo criado. In: Revista dos Tribunais. N.º 504, São Paulo, 1977.
- HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- FIRJAN. (2018). Criação de Municípios: mais impostos e menos serviços à população. Rio de Janeiro: FIRJAN.
- IBGE. Regiões de Influência das Cidades 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- INESC. Gastos Tributários de Empresas no Brasil: 2011 a 2018. Brasília, novembro de 2018.
- IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, 19 de maio de 2011. Comunicados do Ipea n. 92.
- IPEA. NOTA TÉCNICA Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Projeto "Apoio à Formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)". IPEA. Brasília, junho/2020.
- JARAMILLO, Samuel González. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Universidad de Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.
- \_\_\_\_\_. La experiencia colombiana en recuperación de plus-valías. In F. Furtado & M. Smolka (Ed.), La recuperación de plusvalías en América Latina. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute for Land Policy, 2001.
- \_\_\_\_\_. Los fundamentos económicos de la 'participación en plusvalías'. Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, Colômbia/Cambridge, Estados Unidos, 2003.
- Jornal Valor Econômico. Metrô do RJ só tem caixa para operar por mais 2 meses. Caderno B, pág. 4, 4, 5 e 6 de julho de 2020.

- Jornal Valor Econômico. Operadora de serviços de trens urbanos do Rio pode ficar sem recursos para continuar trabalhando. Caderno B, pág. 4, 4, 5 e 6 de julho de 2020.
- LAFER, Betty M. Planejamento no Brasil. Editora Perspectiva, São Paulo, 1975.
- LAFFER, A. B. Statement prepared for the joint economic committee. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). The economics of the tax revolt: a reader. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.
- LIMA, Emanuel Marcos & Rezende, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. Interações, vol.20, no.1, Campo Grande, Jan./Mar. 2019.
- LIMA, Luciana Leite et al . Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba , v. 12, e20190147, 2020
- LIRA, Ricardo Pereira. Liberdade e direito à terra. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, jan/mar 1981.
- \_\_\_\_\_. Uso do solo urbano, utilização compulsória, direito de superfície. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 148, abril/jun, 1982.
- LONGO, C.A. A distribuição de gastos e receitas públicas entre níveis de governo: um enfoque econômico. Revista de Finanças Públicas, Brasília, ano 47, n. 369, jan/mar 1987. pp. 16-29.
- LOPES, F.; BARONE, L. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1896)
- LOPES, Felix. Guedes. Erivelton. TRÊS DÉCADAS DE EVOLUÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL (1986-2017). Texto para a Discussão. IPEA, 2020.
- LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, 2014.
- LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. Public Administration Review, v. 32, n. 4. p. 298-310, Jul./Aug.1972.
- LOJKINE, Jean. Existe um renda fundiária urbana? In: FORTI, Reginaldo (Org.). Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 81-91 [1970].
- MACEDO, Joel J.; CORBARI, Ely C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. Revista Contabilidade e Finanças, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, set./dez. 2009.
- MARGUTI, Bárbara. Sessão I – Instrumentos da Política Urbana Brasileira. In: COSTA, M. A.; PINTO, C.; FAVARÃO, C. (Orgs.). Discutindo a política urbana no Brasil – registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana - Habitat III. Rio de Janeiro: IPEA: INCT, 2018, p. 21-32.
- MARGUTI, Barbara. D'ALMEIDA, Carolina. Instrumentos do planejamento metropolitano: adaptações e experimentações recentes. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A., FAVARÃO, César. (Orgs.). Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018, p. 107-136.
- MARENCO, A.(2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. Dados, 60(4), 1025-1058. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141>.
- MARENCO, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W.(2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, 25(64), 3-21. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>.
- MARICATO, E. Cidades e Luta de Classes no Brasil. In: Maricato, E. Para entender a crise urbana. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. Ribeiro, L. C. de Q.; Santos Jr., O. A. dos (Orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, pp.309-325.
- MARTINS, T. Transferências voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. Brasília, 2010.

- MEDEIROS, K. R. DE et al. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: Uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 5, p. 1113–1133, 1 set. 2014.
- MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 1120, jul./set. 1996.
- MONTEIRO NETO, A. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da Federação. Brasília: Ipea, 2014. (Textos para Discussão, n. 1961). MOREIRA, Tito Belchior et. al. Transferências redistributivas e desequilíbrios regionais: uma análise exploratória da gestão pública local. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 515-542, outubro 2006.
- OATES, W. E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD (2002). *Best Practices for budget Transparency*. Paris: OECD, 2002. FMI. *Manual de Transparência Fiscal*. 2007. Disponível em: <[www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf)>.
- OECD (2020), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 05 August 2020). <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>.
- OLIVEIRA, V. E. A Descentralização inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Org.). *20 Anos de Constituição*. São Paulo: Editora Paulus, 2008.
- ORAIR, R. C.; ALENCAR, A. A. *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*. Brasília: Esaf, 2010.
- ORAIR, R. Texto para Discussão (TD) *Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?*, publicado em agosto de 2015.
- ORAIR, R. O Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Ipea, Brasília, 2016.
- PESSOA, Álvaro. "O uso do solo em conflito - a visão institucional". In: *Conflito de direito de propriedade - invasões urbanas*. Forense, Rio de Janeiro, 1984.
- PERETTO, Flavia Taliberti et al. Quando a transferência de potencial construtivo virou mercado: o caso de São Paulo. *XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Rio de Janeiro, 2018.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>.
- POLUCHA, R. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. *Anais do 17º Encontro da ANPUR*, São Paulo, maio de 2017.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Estatuto da Cidade*. Lei no. 10257 de 10 de julho de 2001.
- RABELLO, Sonia. *A Outorga do Direito de Construir e o Plano Diretor*. Texto apresentado ao grupo GESVAT em novembro de 2005 (mimeo).
- \_\_\_\_\_. *Direito urbanístico e direito administrativo: imbricação e inter-relações*. *Revista de Direito da Cidade*, 1: 197-210, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O Conceito de ‘Justa Indenização’ nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa?* In: *Revista Forense*, Volume 388, Rio de Janeiro, 2007, p. 221-235.
- \_\_\_\_\_. *La Regulación del Territorio y la Propiedad Inmobiliaria Urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño*. In: AZUELA, Antonio (org.). *La Ciudad y sus reglas*. Mexico. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016, p. 259-285.
- REINO UNIDO. *The Supreme Court Annual Report and Accounts 2014-2015*, p. 26.
- REIS, Heraldo C. *O município no contexto das mudanças no sistema de informações contábeis*. Disponível em: <[www.ibam.or.br](http://www.ibam.or.br)>. Acesso em: 21 mar. 2011.
- RESENDE, F. *Financiamento do desenvolvimento urbano*. In *Revista de Economia Política*, vol. 17, n° 4 (68), São Paulo, Centro de Economia Política, outubro-dezembro/1997.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. *The Brazilian Federation: facts, challenges and prospects*. Palo Alto: Center for Research on Economic Policy and Policy Reform Stanford University, 2002. (Working Paper n. 149).

- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010.
- REZENDE, L. M. Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): uma proposta metodológica. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de PósGraduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto. O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana. *Revista de Administração Municipal*, vol.39, nº203, p.36-47, abr/jun 1992. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.
- RODDEN, J. Hamilton's paradox: promise and perils of fiscal federalism. New York: Cambridge University Press, 2005.
- ROSA, Sara. PEQUENO, Renato. NASSIF, Thais. LAGE, Maurício. LIMA, Pedro. Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. In: ROLNIK, Raquel (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAU USP, 2018. Pág. 82–115.
- ROYER, Fernanda. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento, 2015. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>. Acesso em: 14/07/2020.
- SANDRONI, Paulo. Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Pontificia Universidad Católica de Chile e Lincoln Institute, Santiago, 2001.
- \_\_\_\_\_. Captura de Mais Valias Urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado / Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002. Informe Final FGV – Pesquisa EAESP. São Paulo, 2010.
- SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- SANTORO, Paula; PIZA, Mariana Levy; CYMBALISTA, Renato. Estatuto das cidades: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução a expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- SANTOS, Aristeu J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. *READ: revista eletrônica de administração*, Porto Alegre, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2001. Disponível em: <[www.seer.ufrgs.br/read/article/weu](http://www.seer.ufrgs.br/read/article/weu)>. Acesso em: 3 fev. 2011.
- SANTOS JR, O. A. e MONTANDON, D. T. Os Planos Diretores municipais pós-Estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS, Marcela. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei Nº 13.089/2015. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A., FAVARÃO, César. (Orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 457-513.
- SÁTYRO, N. G. D., Cunha, E. S. M., & Campos, J.(2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22(2), 28-317. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222286>.
- SCHECHINGER, Carlos Morales. *Transferencia de Potencialidad de Desarrollo, el caso de la ciudad del Mexico*. Versão Preliminar, agosto, 2014. (mimeo)
- SCHETTINI, Bernardo P. Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros: uma aplicação da metodologia VAR com dados empilhados. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 16, n. 2, p. 291-310, ago. 2012.

- SCHINIDMAN, Frank. Transferable Development Rights (TDR). In: HAGMAN, Donald G.; MISCZYNSKI, Dean J. (Ed). *Windfalls for Wipeouts*. Chicago: Planners Press, 1978. Pp. 532-552.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. Aspectos jurídicos do solo criado. C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.
- SERRA, J. & AFONSO, J.R. As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. Texto para Discussão n. 3, outubro de 1991. Instituto de Economia/UNICAMP. Campinas.
- SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 5.ª ed. Malheiros, São Paulo, 2008.
- SILVA, M. M. O fetiche dos instrumentos de solo criado: A experiência da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba. 2019. 308 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- SKOCPOL, T.(1985). Bringing the state back in strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol(Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Nova York: Cambridge University Press.
- SMOLKA, Martim. O. Precio de la tierra y valorización inmobiliaria: esbozo para una conceptualización del problema. *Revista Interamericana de Planificación*, XV (60), 1981.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Capitalista e Estruturação Intraurbana no Brasil: Os Marcos Gerais*. Espaço e Debates, Ano VIII, vol. 1, n. 21, 1987, p. 39-50.
- \_\_\_\_\_. Regularização da ocupação do solo urbano: A solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: P. Abramo (Comp.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, Faperj, 2003.
- \_\_\_\_\_. Recuperação de mais valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Informe sobre políticas fundiárias. Instituto Lincoln de políticas do solo. Cambridge, 2014.
- \_\_\_\_\_. Financiamento de infraestrutura a partir da captura de mais valias: instrumentos tributários e não tributários. Lincoln Institute of Land Policy. Instrumentos de base fundiária para o financiamento urbano: precedentes e perspectivas. IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2017.
- SMOLKA, Martim; AMBORSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. Curso de Financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil. Lincoln Institute of Land Policy, maio 2000.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- SOUZA, Claudia-Virginia; KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). In: EURE. Vol. 46. N. 137. Janeiro 2020, p. 203-223.
- SOUZA, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27-45. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>.
- SCHVARSBURG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (Orgs.). *Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.
- TOPALOV, Christian. *Capital et propriété foncière*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.
- \_\_\_\_\_. Elementos para una teoría de las rentas del suelo urbano. In: *La urbanización capitalista*. México: Edicol, 1981, p. 135.
- \_\_\_\_\_. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. IN: R. Pechman. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- UZON, Néia. *Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre. Movilización social de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

- VALENTINUZZI NÚÑEZ, Silvia Karina. A contribuição de melhoria no Brasil e de valorização na Colômbia: lições úteis para outras latitudes. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.
- VARSANO, R. O Impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista de Administração Municipal* no 193, v. 36, out-dez 1989. Rio de Janeiro, IBAM.
- VARSANO, R.; PESSOA, E. P.; SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M. Uma análise da carga tributária do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/BNDES, 1988. Texto para Discussão n. 583.
- WILLIAMSON, J. "What Whashington Means by Policy Reform" in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, april, 1990.
- WRIGHT, D. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: the origins, emergence and maturation of three concepts. *Handbook of Public Administration*. New York: Marcel Dekker, 1998.

## Anexo Metodológico - Representatividade dos dados presentes no Finbra

Frente às fragilidades do Finbra levantadas na introdução desse trabalho, antes de apresentarmos os dados de receitas municipais, organizamos nessa seção algumas informações sobre a representatividade dos municípios que declararam o Finbra em cada ano frente ao conjunto total dos municípios do país. Isso permite não somente a melhor compreensão do alcance das informações presentes no Finbra como também qual a representatividade desses municípios em relação ao agregado do país.

As tabelas 1 e 2 mostram as distribuições do número e população dos municípios presentes no Finbra<sup>115</sup> e do total dos municípios brasileiros em 2018. Ao considerar os agregados, os dados mostram uma grande representatividade, sendo 98,17% do total de municípios brasileiros presentes no Finbra de 2018, e representando 97,68% da população estimada do país naquele ano.

Com relação à tabela 1, todas as faixas populacionais dos municípios presentes no Finbra de 2018 se mostraram próximas ao total do país. Em termos de diferenças, além da faixa de até 2 mil habitantes e acima de 5 milhões de habitantes (extremos que possuem um número menor de municípios), as que tiveram uma menor representatividade foram as entre 5 mil e 10 mil habitantes, de 10 a 20 mil e de 20 a 50 mil habitantes.

**Tabela 1:** Distribuição do número de municípios por grupos de população em 2018

Grupo Populacional	Finbra 2018	Brasil 2018	%
até 2 mil	118	120	98,33
2 mil a 5 mil	1111	1137	97,71
5 mil a 10 mil	1174	1203	97,59
10 mil a 20 mil	1328	1348	98,52
20 mil a 50 mil	1077	1096	98,27
50 mil a 100 mil	347	349	99,43
100 mil a 200 mil	162	164	98,78
200 mil a 500 mil	106	107	99,07
500 mil a 1000 mil	29	29	100,00
1000 mil a 5000 mil	14	15	93,33
5000 mil ou mais	2	2	100,00
Total	5468	5570	98,17

Fonte: SINCOFI/FINBRA e estimativas populacionais do IBGE

Em termos de representatividade populacional por faixa de população, as porcentagens variaram mais que em relação ao número de municípios. As faixas com menor representatividade foram as de 1 milhão a 5 milhões de habitantes (a população dos municípios presentes no Finbra para essa faixa em 2018 representavam 88,93% do total populacional do Brasil), seguidas das de 2 a 5 mil habitantes (97,59%), de 5 a 10 mil habitantes (97,62%), até 2 mil habitantes (98,22%), de 20 a 50 mil (98,23%) e de 10 a 20 mil (98,35%).

**Tabela 2:** Distribuição da população municipal por grupos de população em 2018

Grupo Populacional	Finbra 2018	Total 2018	%
até 2 mil	195.713	199.262	98,22
2 mil a 5 mil	3.937.691	4.034.782	97,59
5 mil a 10 mil	8.380.986	8.585.515	97,62
10 mil a 20 mil	18.970.162	19.289.239	98,35

<sup>115</sup> Por municípios presentes entende-se municípios que constam no banco do Finbra de receitas por terem declarado alguma conta. Não necessariamente são municípios com declaração de todas as contas de receitas municipais no arcabouço do MCASP.

20 mil a 50 mil	32.800.816	33.392.819	98,23
50 mil a 100 mil	23.932.040	24.092.419	99,33
100 mil a 200 mil	21.628.123	21.877.708	98,86
200 mil a 500 mil	31.782.985	32.026.642	99,24
500 mil a 1000 mil	19.248.136	19.248.136	100,00
1000 mil a 5000 mil	23.907.882	26.882.585	88,93
5000 mil ou mais	18.865.793	18.865.793	100,00
Total	203.650.327	208.494.900	97,68

Fonte: SINCOFI/FINBRA e estimativas populacionais do IBGE

Assim, ao se considerar o número de municípios presentes no Finbra e a sua população, a representatividade com relação ao Brasil é alta, quando se considera a análise em termos agregados e não a nível de cada município individualmente.

Para a análise da evolução temporal das receitas municipais, cabe também uma investigação da representatividade dos municípios presentes no Finbra e comuns a todos os anos selecionados para a série temporal frente ao total do país nesses anos. Ao selecionar os anos de 2013, 2015 e 2018, os municípios presentes no Finbra e comum a todos esses anos correspondem à 5.306 do total de 5.570 municípios brasileiros.

As tabelas de 3 a 5 mostram a distribuição populacional desse grupo de municípios em relação ao total do país para os anos de 2013, 2015 e 2018, respectivamente. Ao se considerar o agregado do país, a representatividade populacional desses municípios é significativa, e variou pouco entre os anos, se mantendo em torno de 96,4% do total populacional.

**Tabela 3:** Distribuição da população municipal de 2013 para os municípios comuns aos anos de 2013, 2015 e 2018

Grupo Populacional	Finbra 2013	Total 2013	%
até 2 mil	173.869	180.022	96,58
2 mil a 5 mil	3.810.393	4.048.797	94,11
5 mil a 10 mil	8.290.297	8.727.924	94,99
10 mil a 20 mil	18.763.870	19.714.970	95,18
20 mil a 50 mil	31.272.937	32.884.911	95,10
50 mil a 100 mil	23.113.464	23.606.813	97,91
100 mil a 200 mil	20.643.900	21.056.733	98,04
200 mil a 500 mil	31.378.177	31.610.596	99,26
500 mil a 1000 mil	16.004.249	16.004.249	100,00
1000 mil a 5000 mil	22.156.142	24.945.903	88,82
5000 mil ou mais	18.251.796	18.251.796	100,00
Total	193.859.094	201.032.714	96,43

Fonte: SINCOFI/FINBRA e estimativas populacionais do IBGE

**Tabela 4:** Distribuição da população municipal de 2015 para os municípios comuns aos anos de 2013, 2015 e 2018

Grupo Populacional	Finbra 2015	Total 2015	%
até 2 mil	181.074	187.418	96,62
2 mil a 5 mil	3.759.312	3.997.033	94,05
5 mil a 10 mil	8.196.950	8.627.812	95,01
10 mil a 20 mil	18.676.087	19.632.041	95,13
20 mil a 50 mil	31.400.890	33.070.494	94,95
50 mil a 100 mil	23.822.814	24.326.841	97,93
100 mil a 200 mil	20.708.297	21.132.247	97,99
200 mil a 500 mil	32.056.181	32.290.990	99,27
500 mil a 1000 mil	16.295.055	16.295.055	100,00
1000 mil a 5000 mil	23.530.832	26.445.662	88,98
5000 mil ou mais	18.444.456	18.444.456	100,00
Total	197.071.948	204.450.049	96,39

Fonte: SINCOFI/FINBRA e estimativas populacionais do IBGE

**Tabela 5:** Distribuição da população municipal de 2018 para os municípios comuns aos anos de 2013, 2015 e 2018

Grupo Populacional	Finbra 2018	Total 2018	%
até 2 mil	192.684	199.262	96,70
2 mil a 5 mil	3.796.271	4.034.782	94,09
5 mil a 10 mil	8.137.721	8.585.515	94,78
10 mil a 20 mil	18.383.244	19.289.239	95,30
20 mil a 50 mil	31.630.590	33.392.819	94,72
50 mil a 100 mil	23.668.715	24.092.419	98,24
100 mil a 200 mil	21.334.239	21.877.708	97,52
200 mil a 500 mil	31.782.985	32.026.642	99,24
500 mil a 1000 mil	19.248.136	19.248.136	100,00
1000 mil a 5000 mil	23.907.882	26.882.585	88,93
5000 mil ou mais	18.865.793	18.865.793	100,00
Total	200.948.260	208.494.900	96,38

Fonte: SINCOFI/FINBRA e estimativas populacionais do IBGE

Também no olhar sobre as faixas populacionais pouco mudou entre os anos. Para os três anos as menores representatividades populacionais se mostraram nas faixas entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes, e, com algumas variações entre os anos, nas faixas de 2 a 5 mil habitantes, de 5 a 10 mil habitantes e de 20 a 50 mil habitantes.

Por sua vez, as tabelas 6 a 8 mostram essa mesma distribuição, porém para o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, de modo a melhor enxergarmos a representatividade dos municípios em termos de porcentagem do PIB em relação ao total do país no respectivo ano. Aqui, da mesma forma, separamos os municípios comuns a todos os anos, porém ao invés de 2018 consideramos o ano de 2017, devido a não

disponibilidade de dados para o ano de 2018 no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Assim, ao considerar 2017 ao invés de 2018, os municípios comuns entre esse ano, 2013 e 2015 representavam 5.358 do total de 5.570 municípios do país.

As tabelas mostram a soma do PIB de cada município por faixa de PIB desse município, tanto para os presentes no Finbra quanto para o total do país. Ao se considerar no agregado, a representatividade dos municípios pelo PIB se mostrou um pouco menores que pela sua população, no entanto ainda mantendo uma porcentagem acima de 95% do total do país para todos os anos considerados. Os menores valores foram encontrados para 2015, em que a soma do PIB de municípios com até R\$ 2 bilhões representaram aproximadamente 92% do total do país para essa faixa, seguido da soma de municípios de R\$ 2 a R\$ 5 bilhões de reais (93,85%), faixas também de menor representatividade nos anos de 2013 (92,26%) e 2017 (93,68%).

**Tabela 6:** Soma do PIB municipal por faixas de PIB em 2013

Grupos de PIB (bilhões de reais)	Finbra 2013	Total 2013	%
até R\$ 2 bi	1.431.336.000	1.461.223.000	97,95
R\$ 2 bi a R\$ 5 bi	34.203.983.000	36.286.939.000	94,26
R\$ 5 bi a R\$ 10 bi	83.461.672.000	87.009.992.000	95,92
R\$ 10 bi a R\$ 20 bi	161.175.555.000	168.135.738.000	95,86
R\$ 20 bi a R\$ 50 bi	307.828.878.000	318.404.397.000	96,68
R\$ 50 bi ou mais	4.527.741.892.000	4.720.320.660.000	95,92
Total	5.115.843.316.000	5.331.618.949.000	95,95

Fonte: SINCOFI/Finbra e PIB municipal IBGE

**Tabela 7:** Soma do PIB municipal por faixas de PIB em 2015

Grupos de PIB (bilhões de reais)	Finbra 2015	Total 2015	%
até R\$ 2 bi	623.632.000,00	677.904.000,00	91,99
R\$ 2 bi a R\$ 5 bi	27.725.383.000,00	29.541.087.000,00	93,85
R\$ 5 bi a R\$ 10 bi	84.456.255.000,00	88.176.445.000,00	95,78
R\$ 10 bi a R\$ 20 bi	167.556.850.000,00	174.976.367.000,00	95,76
R\$ 20 bi a R\$ 50 bi	334.228.522.000,00	346.900.029.000,00	96,35
R\$ 50 bi ou mais	5.118.520.939.000,00	5.355.515.166.000,00	95,57
Total	5.733.111.581.000,00	5.995.786.998.000,00	95,62

Fonte: SINCOFI/Finbra e PIB municipal IBGE

**Tabela 8:** Soma do PIB municipal por faixas de PIB em 2017

Grupos de PIB (bilhões de reais)	Finbra 2017	Total 2017	%
até R\$ 2 bi	306.710.000,00	323.913.000,00	94,69
R\$ 2 bi a R\$ 5 bi	24.340.932.000,00	25.983.750.000,00	93,68
R\$ 5 bi a R\$ 10 bi	77.812.927.000,00	81.379.537.000,00	95,62
R\$ 10 bi a R\$ 20 bi	168.009.464.000,00	175.233.443.000,00	95,88
R\$ 20 bi a R\$ 50 bi	372.929.954.000,00	387.364.418.000,00	96,27
R\$ 50 bi ou mais	5.639.692.401.000,00	5.913.033.912.000,00	95,38
<b>Total</b>	<b>6.283.092.388.000,00</b>	<b>6.583.318.973.000,00</b>	<b>95,44</b>

Fonte: SINCOFI/Finbra e PIB municipal IBGE.