

Notas sobre as controvérsias envolvendo a proposta de fusão de pequenos municípios

Arilson Favareto¹

Introdução

A proposta de extinção de pequenos municípios que não tenham satisfatória capacidade de arrecadação própria foi lançada em novembro de 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro e seu Ministro da Economia, Paulo Guedes. Ela é parte do chamado “Plano Mais Brasil”, baseado em três Propostas de Emenda Constitucional: as chamadas PEC do Pacto Federativo (mais abrangente e da qual consta a proposta em questão), PEC emergencial e PEC dos fundos. Embora exista forte interdependência entre elas, as notas a seguir se concentram somente no tema que envolve a incorporação dos pequenos municípios por outros maiores e com melhores condições de auto financiamento.

O objetivo das notas é esclarecer o objetivo e os contornos gerais da proposta, o que dizem a legislação atual e os marcos institucionais gerais sobre o tema, e indicar algumas das principais controvérsias que marcam o debate público. Ao final, a título de conclusão, certos aspectos ainda pouco presentes nestes debates são evidenciados no intuito de qualificar as reflexões e os processos decisórios sobre a medida. Para tanto, as próximas páginas estão organizadas em quatro seções, cada uma delas dedicada a um desses itens acima mencionados.

1. Quais os objetivos e contornos gerais da proposta de extinção de pequenos municípios

A extinção dos pequenos municípios é parte da PEC do Pacto Federativo (PEC 188/19), vista por muitos analistas como a mais ampla da tríade anunciada pelo Ministro Paulo Guedes com o intuito anunciado de consolidar uma cultura fiscal de austeridade e de sustentabilidade, alterando a forma como os entes federativos – União, estados, municípios – arrecadam receitas e dividem entre si as atribuições previstas na Constituição Federal. As outras duas são a chamada PEC Emergencial (PEC 186/19) e a PEC dos Fundos (PEC 187/19). A PEC emergencial cria mecanismos de controle de despesas públicas para União, estados e municípios. E a PEC dos Fundos públicos extingue a maior parte dos 281 fundos públicos e permite o uso de alguns destes recursos para pagamento da dívida pública.

A PEC do pacto federativo é ampla. Ela modifica a redação de vinte e quatro artigos da Constituição Federal (CF) e de quatro artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além disso, acrescenta sete novos artigos à Constituição e quatro ao Ato. Contém em seu escopo,

¹ Sociólogo, Professor do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC e Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br.

se aprovada, as seguintes alterações: “estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República” (Senado Federal, 2019).

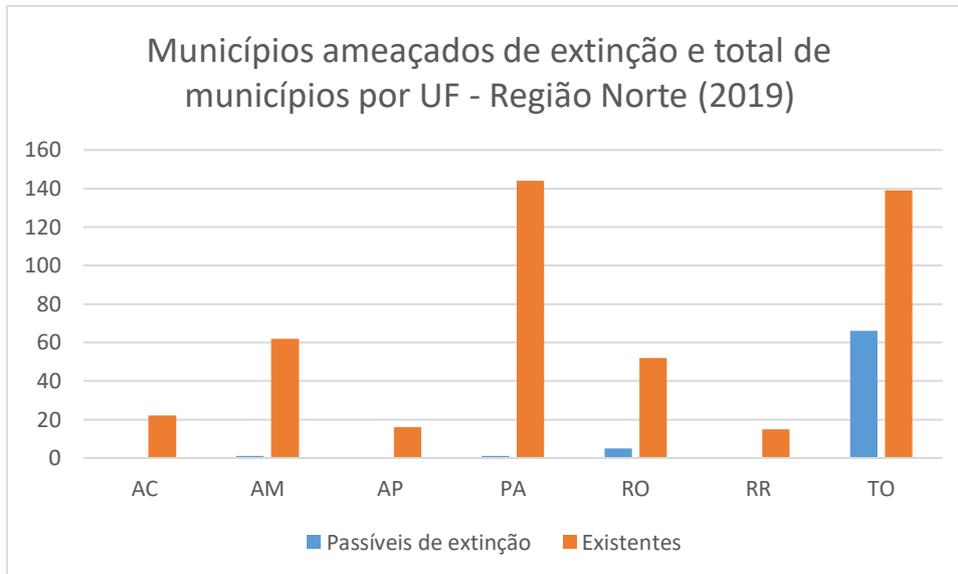
Especificamente sobre a controvérsia envolvendo a existência dos pequenos municípios, há dois componentes de mudança propostos. O primeiro deles remete para o dispositivo da Lei Complementar a indicação dos critérios de viabilidade financeira para que novos municípios sejam criados ou desmembrados de outros já existentes. O segundo, trata da incorporação dos municípios que hoje já não atendem a determinados critérios, por outros que se enquadram em tais características. O Artigo 115 da PEC estabelece que até Junho de 2023 os municípios comprovem o que vem sendo chamado de “sustentabilidade financeira”. Aqueles com menos de 5.000 habitantes e que não conseguirem cumprir este requisito seriam absorvidos pelos municípios maiores, com os quais fazem fronteira a partir de 2025. Os municípios que passariam a incorporar os vizinhos menores e com menor capacidade de autofinanciamento seriam aqueles em melhor condição sob este mesmo critério. Estes poderiam incorporar até três outros municípios vizinhos que não cumpram os critérios anunciados. Por “sustentabilidade financeira” a PEC designa a situação na qual fique comprovado que a arrecadação de impostos locais corresponda a, no mínimo, 10% de sua receita. A medida estabelece ainda que nenhum desses municípios incorporadores poderão absorver mais de três municípios sem a chamada “sustentabilidade financeira”.

Dados divulgados pela Confederação Nacional de Municípios (2019) sugerem que oito em cada dez municípios brasileiros (82%), encontram-se na condição de “insustentabilidade financeira”, com menos de 10% de verba arrecadada localmente. Quando somada esta condição ao tamanho do município, estima-se que a medida de extinção e incorporação pelo vizinho com melhores finanças públicas atingiria aproximadamente 20% dos municípios brasileiros. Há pequenas variações nas estimativas já realizadas. A Confederação Nacional dos Municípios fala em 1.217 casos. Fontes do governo falam em 1.130 municípios. E um analista da Fundação Getúlio Vargas estimou o número em 1.040 municípios. Segundo ele, apenas 213 municípios com população inferior a 5 mil habitantes possuem arrecadação própria superior aos 10% e estariam, portanto, fora do alcance dessa medida (FGV, 2019).

Embora o senso comum identifique o problema da insustentabilidade financeira nas regiões mais pobres, como o Nordeste e o Norte, a realidade é um tanto diferente. O maior impacto regional ocorreria no Centro-Oeste, onde seriam extintos um em cada quatro (24,8%) dos municípios. Na região Sudeste se daria a maior alteração em termos absolutos, com a extinção de 327 municípios. Considerando as unidades estaduais da federação, a maior mudança se daria em Tocantins, com diminuição dos atuais 139 municípios para 67 (48,2%). No Rio Grande do Sul seriam extintos 228 de 497 municípios. Em Santa Catarina esse número abrangeria 104, dos 295 municípios existentes. Apenas Rio de Janeiro, Acre, Roraima e Amapá não seriam afetados,

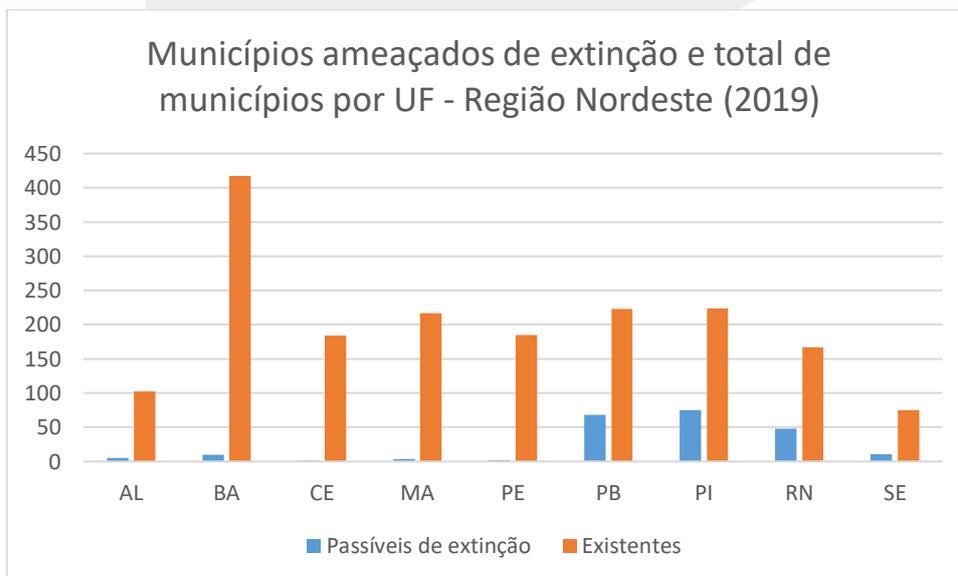
permanecendo com o mesmo número de cidades que possuem atualmente (FGV, 2019; CNM; 2019). Os gráficos e o mapa a seguir permitem visualizar estas informações.

Gráfico 1



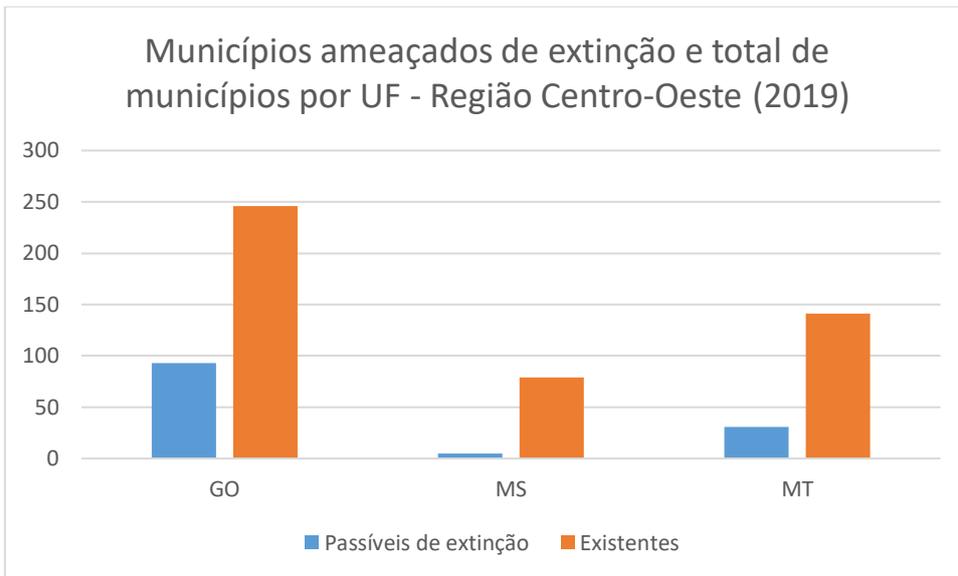
Fonte: CNM (2019), com base nos dados do IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 2



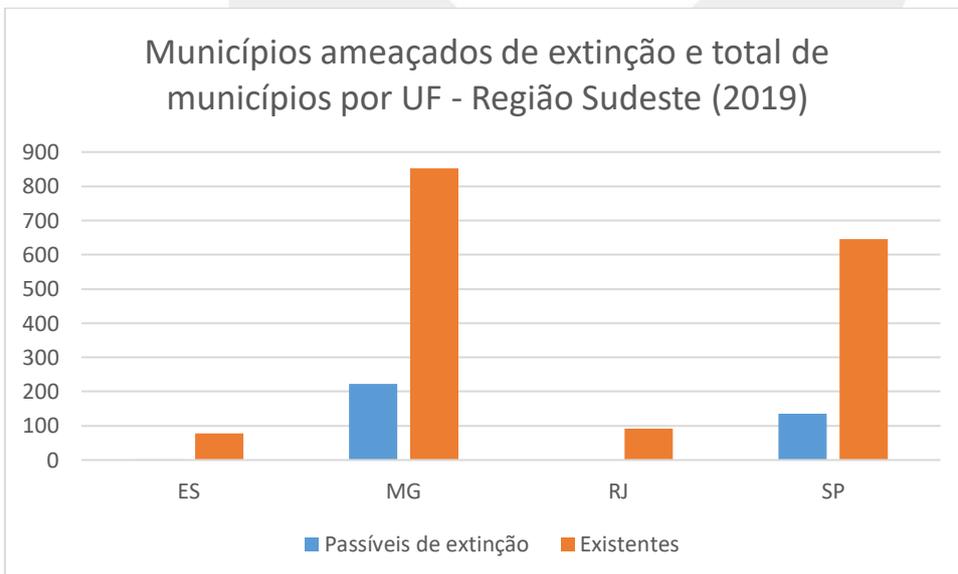
Fonte: CNM (2019), com base nos dados do IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 3



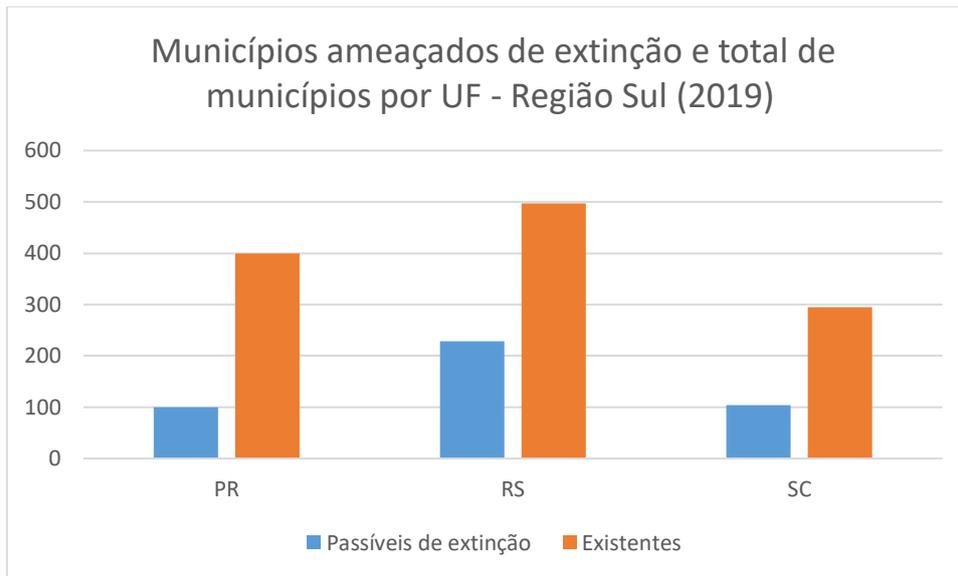
Fonte: CNM (2019), com base nos dados do IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 4



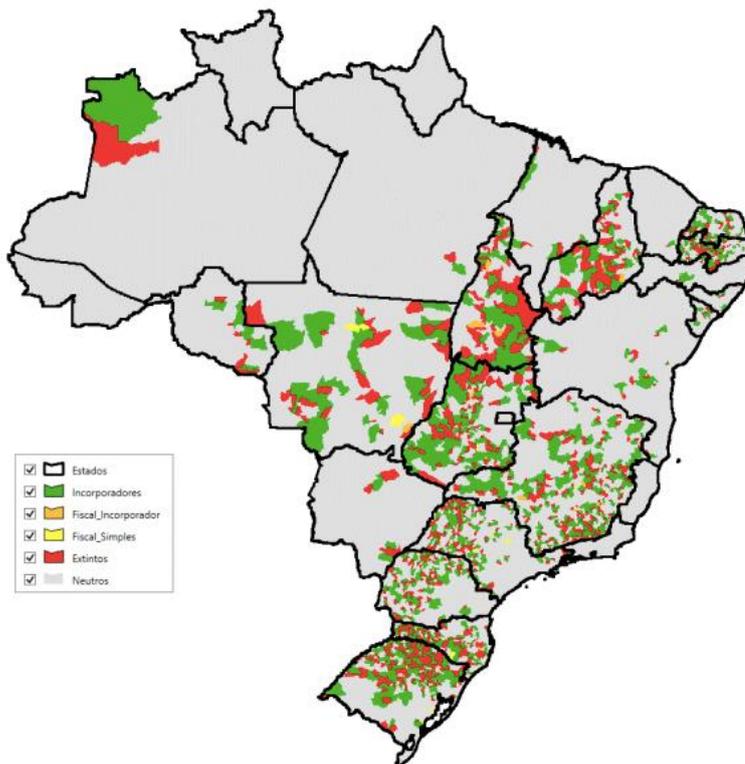
Fonte: CNM (2019), com base nos dados do IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 5



Fonte: CNM (2019), com base nos dados do IBGE. Elaboração própria.

Mapa 1 – Municípios passíveis de incorporação, cf. PEC 188/2019



Reproduzido de: CNM (2019)

Outro aspecto delicado é o argumento de que, embora o número de municípios seja expressivo, o contingente populacional seria relativamente pequeno, o que compensaria a economia a ser feita com a incorporação de estruturas de gestão pelos municípios maiores. De fato, a população desses aproximadamente 1.040 municípios somados é de 3,5 milhões de pessoas (1,7% do total). A economia local nestes municípios também é de reduzidas proporções: elas representam 1,1% do PIB e 1% de todos os empregos formais do país. Entretanto, como se tentará argumentar mais adiante, é preciso considerar os efeitos indiretos destas economias sobre a dinâmica das regiões em que estão inseridos os pequenos municípios. Antes disso, porém, é preciso deixar claro também quais são os marcos institucionais que regem o tema.

2. Marcos institucionais e legais que envolvem os pequenos municípios

Os marcos para a atual configuração dos municípios brasileiros são dados pela Constituição de 1988. Em um primeiro momento foram estabelecidos três critérios para a criação de novos municípios: a) a preservação da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; b) a determinação em lei estadual; e c) a consulta prévia às populações diretamente envolvidas. Em 1996 a Emenda Constitucional n. 15 adicionou os requisitos “Lei Complementar Federal” e “Estudo de Viabilidade Municipal” no artigo 18, parágrafo quarto da Constituição, limitando a criação de municípios que vinha ocorrendo de maneira acelerada desde a adoção da nova carta constitucional. O parágrafo quarto, desde então, tem o seguinte teor: *“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”*. Aqueles municípios que já estavam sendo criados antes da Emenda tiveram sua garantia de criação assegurada pela Lei Complementar 10.521 de 2002. Desde então, houve tentativas para a criação da lei complementar federal, mas elas terminaram vetadas pela presidência. Nos últimos anos, a Câmara voltou a abordar a questão, debatendo o PLP 137/15. Justamente por isso a PEC anunciada em novembro último estabelece a “sustentabilidade financeira” comprovada como um critério.

Os dados de Brandt (2010) indicam que, mesmo com os limites postos, entre 1989 e 2001 foram criados 1.181 municípios no Brasil. A Tabela 1 a seguir, elaborada pela autora, mostra como boa parte disto ocorreu em áreas de expansão demográfica mais recente, como Tocantins (onde mais de dois terços dos municípios foram criados nos últimos trinta anos), Mato Grosso (um terço) ou Rondônia (pouco mais da metade). Mas parte ocorreu também em estados já bastante consolidados sob este aspecto, como o Rio Grande do Sul (onde um terço dos municípios foram criados no período), Santa Catarina (proporção também próxima a um terço) ou Rio de Janeiro (quase um quarto de seus municípios criados após 1988). Ainda segundo Brandt (2010), quase todos estes novos municípios criados são de pequeno porte. Na Tabela 2 nota-se que 51,7% deles tinham, no último Censo, até 5 mil habitantes. E outros 42,7% tinham entre 5 mil e 20 mil habitantes. Somente 6% estavam nas faixas superiores.

Uma parte da literatura e da opinião pública usa estes dados para argumentar que a criação destes pequenos municípios obedeceu somente a interesses escusos locais, associados ao fortalecimento de lideranças políticas e a práticas de clientelismo e patrimonialismo. Mas outra

parte chama atenção para o fato de que um número expressivo de casos tem a ver com a migração das áreas rurais para pequenos núcleos urbanos em busca de empregos, diante da escassez de trabalho resultante da modernização agropecuária, ou a procura de melhores equipamentos e serviços públicos. Isto teria tornado, então, necessária a criação destas estruturas administrativas locais.

Tabela 1
Municípios por estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação antes de 1988, e porcentagem sobre o total de municípios

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação até 1996(1)	% de Municípios criados sobre o total em 2001	Total de Municípios em 2001	Aumento % da população dos Estados entre 1991 e 2000
Rio Grande do Sul	165	1.800	33,2	496	11,5
Minas Gerais	130	3.000/2.000	15,3	852	13,6
Piauí	104	4.000	47,1	221	10,1
Santa Catarina	94	5.000/1.796/5.000	32,2	292	17,9
Maranhão	81	1.000	37,5	216	14,6
Paraná	81	5.000	20,4	398	13,2
São Paulo	73	1.000	11,3	644	17,2
Tocantins	77	2.000/1.200/3.000	68,8	138	25,8
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4	222	7,6
Bahia	50	12.541/8.000	12,0	416	10,1
Mato Grosso	45	3.040/4.000	32,6	138	23,5
Pará	38	5.000/10.000	26,8	142	25,1
Goiás	52	3.000/2.000	21,2	245	24,5
Rondônia	29	6.155	56,9	51	21,8
Rio de Janeiro	24	6.393	26,4	91	12,3
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3	183	11,1
Rio Grande do Norte	16	2.558	9,6	166	14,9
Espírito Santo	12	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	15,6	77	19,1
Acre	10	2.088/1500	47,6	21	33,5
Sergipe	1	6.000	1,4	74	19,6
Amapá	7	948	46,7	15	64,8
Roraima	7	2.471	50,0	14	49,1
Ceará	6	5.000/10.213	3,3	183	16,7
Mato Grosso do Sul	5	9.635/5.781	6,6	76	16,7
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0	101	12,2
Amazonas	-	965	-	61	33,7
Total	1.181			5.533*	

Reproduzido de: Brandt (2010).

Tabela 2

Municípios brasileiros por ano de instalação e tamanho da população

População	Municípios					
	Ano de Instalação*					% por tamanho da população dos instalados entre 1989 e 2007 (d/e)**
	Antes de 1941 (a)	De 1941 a 1963 (b)	De 1964 a 1988 (c)	De 1989 a 2007 (d)	Total (e)	
Até 5.000	33	499	138	705	1.375	51,7
De 5.001 a 20.000	510	1.258	338	582	2.688	42,7
De 20.001 a 100.000	744	363	98	70	1.275	5,1
De 100.001 a 500.000	124	53	10	7	194	0,5
Acima de 500.000	27	5	0	0	32	0
Total	1.438	2.178	584	1.364	5.564	100
% de municípios criados por período em relação ao total de 2007	25,8	39,2	10,5	24,5	100	

Reproduzido de: Brandt (2010).

A Constituição de 1988 também assegurou aos municípios certas prerrogativas como a autonomia política para eleger representantes e criar sua própria lei orgânica e desenhar os termos de sua autonomia administrativa. Para garantir seu funcionamento, os municípios contam com quatro fontes de financiamento, sumariamente descritas a seguir.

Fundo de Participação dos Municípios - Todas as cidades recebem uma cota deste fundo, previsto na Constituição Federal, e composto por recursos destinados pela União e pelos Estados. Da parte da União são direcionados 24,5% da arrecadação com o IR (Imposto de Renda) e com o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). Estados direcionam 25% do que recebem do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e 50% do que recebem do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). O percentual recebido por cada município é calculado pelo Tribunal de Contas da União, levando em conta o número de habitantes de cada município e a renda per capita de cada estado, num sistema de cotas que variam de acordo com o tamanho populacional.

Transferências voluntárias – São repasses de recursos estaduais aos municípios com o objetivo de dar assistência financeira sem que exista determinação ou obrigatoriedade constitucional para tanto. Os valores podem ser aplicados em serviços ou infraestrutura.

Emendas parlamentares - Mecanismo usado por senadores e deputados para alocar parcelas do orçamento anual da União de acordo com os interesses dos seus estados de origem. Emendas individuais, podem atingir até 1,2% da receita líquida da União. Ao menos metade dos recursos de emendas individuais precisam ser empregados na área da saúde. Emendas de bancadas, por sua vez podem chegar a 1% da receita líquida da União e não têm obrigatoriedade de aplicação em setores específicos.

Impostos municipais - Os municípios devem cobrar três impostos: o IPTU, sobre a propriedade predial e territorial urbana; o ITBI, que incide sobre a transmissão de um imóvel na hora de adquiri-lo; e o ISS, imposto sobre serviços.

Este último item, que abrange os impostos municipais, é considerado na PEC em discussão como a fonte de recursos que deveria prover ao menos 10% das verbas dos municípios com menos de 5 mil habitantes para ser considerado como “sustentável financeiramente”. Aqui reside outra controvérsia: vários impostos que não são considerados municipais são, também eles, gerados em atividades que acontecem nos municípios. É o caso, por exemplo, do ICMS, pago sobre operações de circulação de mercadorias que ocorrem no comércio local. Ou do IPI, que incide sobre a produção industrial instalada nos municípios. Ou mesmo do Imposto de Renda, que é calculado sobre os rendimentos de cidadãos que habitam nas cidades. A justificativa para isso está justamente no Pacto Federativo consagrado na Constituição de 1988, segundo a qual estes tributos seriam centralizados nos entes federativos superiores, e depois retornariam aos municípios sob a forma dos repasses do FPM. Esta é a engenharia financeira que permitiu, ao longo das décadas a estruturação de uma série de serviços públicos que funcionam em bases federativas. Não se trata apenas dos fundos setoriais, como no caso da educação ou da saúde, mas de toda a complexa divisão de responsabilidades entre os entes federativos. O que se quer dizer, portanto, é que há uma correspondência, na origem, entre a forma como se dá arrecadação e distribuição de receitas originárias de impostos nos vários entes federativos, e um intrincado arranjo de responsabilidades entre eles. Analisar os condicionantes e os impactos da proposta de extinção dos pequenos municípios com dificuldades de autofinanciamento exige, assim, tomar em conta este escopo mais amplo do problema.

3. As controvérsias

Uma vez explicados os contornos gerais da proposta, quem será atingido por ela, qual é o contingente dos pequenos municípios e alguns aspectos envolvidos em sua criação e funcionamento, pode-se finalmente abordar com um pouco mais de detalhes as polêmicas e controvérsias que pautam o debate público atual sobre o tema.

Até aqui os posicionamentos expressos podem ser classificados em três grandes grupos de atores públicos e de argumentos, como demonstrado a seguir.

Em um deles estão os defensores da proposta apresentada pelo Governo Federal. Os argumentos giram em torno da inviabilidade financeira destes pequenos municípios e da economia que se faria com sua extinção e fusão com municípios de maior porte e mais saudáveis sob o ângulo da capacidade de arrecadação de tributos municipais. Esta posição tem sido vocalizada pela área econômica do governo federal e por representantes de algumas secretarias de fazenda estaduais.

Em um segundo grupo estão as lideranças municipalistas brasileiras, tendo como principais porta-vozes os dirigentes de suas associações nacionais de representação. Entre estes, o argumento principal recai sobre o caráter unidimensional da proposta apresentada, restrita à dimensão financeira; em vez disso, argumenta-se, seria preciso levar em conta outros critérios

como a qualidade dos serviços prestados pelos municípios, fugindo, portanto, de uma lógica meramente contábil.

E, finalmente, sobretudo entre pesquisadores, prevalece certo ceticismo sobre a proposta. Há uma aposta implícita de que ela seria inviável, tanto por problemas jurídicos (municípios foram criados de acordo com as regras estabelecidas à época e poderiam arrastar o debate para um demorado contencioso nos tribunais superiores do país), como por problemas políticos (a força dos pequenos municípios seria grande o suficiente para influenciar o Congresso Nacional a rechaçar a medida); para alguns, inclusive, a medida é vista como artifício para gerar negociações capazes de viabilizar outras ações contidas no conjunto das três PEC.

Para além destas opiniões gerais que polarizam a cena política, há ao menos cinco controvérsias que mereceriam maior atenção, se a intenção for qualificar melhor o debate público sobre o tema. Elas são apresentadas sinteticamente a seguir.

Primeira controvérsia – Uma lógica contábil ou uma lógica de prestação de serviços?

A primeira controvérsia envolve, em certa medida, os aspectos já sublinhados pelas entidades representativas dos municípios brasileiros, como mencionado acima. O argumento de que os pequenos municípios não arrecadam o suficiente para sequer custear suas estruturas representativas locais como a Câmara de Vereadores ou outros órgãos administrativos não deveria ser o suficiente para decretar sua extinção e a incorporação por vizinhos mais robustos. Estruturas desta natureza são meios para o funcionamento da Administração Pública, e não o seu fim, logo, a economia com este item não pode ser tomada como critério suficiente para avaliar a pertinência da existência de um município com autonomia.

É certo, como foi dito páginas atrás, que a criação de um número significativo de municípios provavelmente se deu por oportunismo de agentes locais diante da brecha criada com a Constituição de 1988. Mas é igualmente ou mais importante considerar que um número no mínimo tão relevante resultou da necessidade de se organizarem bases de serviços e a constituição de equipamentos públicos para uma população que não vinha sendo atendida pelas administrações municipais precedentes. Desconsiderar isto significaria inverter os meios e os fins do poder público, ou tomar parte dos casos como a regra universal.

Claro está que o extremo oposto também deveria ser evitado. O dimensionamento dos gastos precisa ser levado em conta, mais ainda em um contexto de restrição fiscal. O que se está argumentando, é preciso reiterar, é que não deveria ser este o critério único e absoluto a presidir a tomada de posição sobre o tema. Alternativas intermediárias existem, embora sejam mais complexas: elas implicam em restringir a existência de determinadas estruturas em municípios de um determinado porte (algo similar ao que se passa nas estruturas administrativas de países como a França ou os Estados Unidos), ou em limitar a remuneração e os gastos de certas estruturas, seja no Executivo, no Legislativo ou no Judiciário (embora isto esbarre justamente nos interesses dos responsáveis por tomar ou sustentar tais decisões).

Segunda controvérsia – O que pode ser considerado financeiramente sustentável?

Do que foi dito a respeito da primeira controvérsia surge a segunda questão relevante: o que considerar financeiramente sustentável? A PEC adota o patamar mínimo de 10% da arrecadação

local, nos termos já mencionados. Aqui, a principal polêmica diz respeito ao que deveria ser considerado arrecadação local pois, afinal, outros impostos e tributos estaduais e federais também incidem sobre mercadorias, serviços e rendimentos produzidos nos municípios. Já foi dito que a divisão, tal como ocorre hoje, tem como uma válvula de ajuste o Fundo de Participação dos Municípios. Esta foi a fórmula pactuada na Constituição de 1988. É, assim, bastante questionável a visão de senso comum segundo a qual grandes centros ou o governo central abrem mão de recursos para financiar estes municípios pequenos.

Terceira controvérsia – como a extinção de pequenos municípios impactará a demanda por serviços públicos e, portanto, os gastos, dos municípios maiores?

A existência de municípios de pequeno porte, ao menos em certo sentido, funciona como limitante para a migração em direção a grandes centros urbanos, em muitos dos quais a infraestrutura de equipamentos e serviços públicos já se encontra saturada e é de maior custo. Por exemplo: qual é o custo de reprodução social de um professor em uma grande cidade ou de um professor que vive em um pequeno município? A economia dos custos relativos poderia ver nos pequenos municípios uma oportunidade de provimento de serviços e de infraestrutura pública a um custo menor. Claro que isso esbarra em condicionantes como a isonomia salarial e outros limites. Mas se o intuito é chegar à raiz dos problemas, é preciso discutir este conjunto de parâmetros.

Tudo isso ainda é mais relevante quando se observa que o maior déficit em uma série de indicadores relevantes de bem estar é maior nos pequenos municípios. Levantamento recente produzido pelo Cebrap, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e com a Escola Nacional de Administração Pública (Favareto, 2019) mostra que é nos municípios de pequeno porte e distantes dos maiores centros urbanos que se encontra o pior desempenho do país tendo por base as metas da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – a única exceção diz respeito aos indicadores de violência, que são piores nos grandes centros.

As perguntas que ficam a esse respeito são: a) algum estudo foi feito para aferir qual seria o impacto da extinção dos pequenos municípios sobre estes indicadores básicos de bem estar?; b) de forma complementar e indo ainda mais longe na cadeia causal, qual é o custo que se tem em manter níveis de saneamento e de educação básica abaixo do mínimo necessário para a produtividade do trabalho do país numa perspectiva de longo prazo; e c) qual seria o custo para prover estes mesmos equipamentos e serviços em municípios de maior porte?

Quarta controvérsia – mais Brasil, menos Brasília?

Alguns dos apoiadores da proposta de extinção dos pequenos municípios associam a medida à ideia de que isto implicaria desonerar o conjunto da sociedade, retendo nos municípios que produzem a riqueza uma parte do valor hoje destinado a sustentar burocracias governamentais ineficientes. Ocorre que a estrutura do problema sugere uma situação bem mais complexa. E isto, sob dois aspectos.

Primeiro, as centenas de municípios a serem extintos com a aplicação da medida anunciada estão justamente longe de Brasília. Eles se situam em regiões que produzem e onde vivem cidadãos que deveriam ter direito a acessar equipamentos e serviços públicos de maneira igual

aos residentes nas grandes capitais. Segundo alguns estudos (CNM, 2019), se por um lado a extinção dos poderes Executivo e Legislativo nos municípios que forem fundidos a outros representam uma economia de até 3,8 bilhões de reais que poderiam ser aplicados em outras funções, estima-se que as municipalidades envolvidas nos processos de extinção e fusão podem perder até 7 bilhões de reais com a unificação de municípios, por conta do impacto que isto teria na composição e partilha do FPM. Segundo estudo da CNM (2019), aproximadamente 1.820 municípios perderiam arrecadação relativa.

Isto aconteceria por conta do coeficiente de acesso dos municípios interioranos aos recursos do fundo (Tesouro Nacional, 2018), que privilegia os municípios muito pequenos. Do montante total do FPM, segundo as regras atuais, 10% vai para as capitais, 86,4% para os municípios interioranos até 156.216 habitantes, e outros 3,6% para os municípios que não são capitais mas que contam com mais de 142.633 habitantes. No grupo dos municípios interioranos, onde estão os que seriam afetados pela PEC, a participação no FPM se dá por faixas. Aqueles com até 10.188 habitantes, candidatos à extinção, se situam na faixa de coeficiente 0,6. Os municípios acima desse número e até 13.584 habitantes se situam na faixa do coeficiente 0,8. Sucessivamente, este coeficiente vai crescendo por faixa populacional até o coeficiente 4,0 que é aplicado ao grupo com população entre 142.633 e 156.216 habitantes. O cálculo final é complexo e envolve várias variáveis como a renda per capita. O que importa destacar é que a participação relativa dos municípios no FPM não é linear e simplesmente proporcional ao número absoluto de habitantes que congrega. O coeficiente funciona como uma espécie de deflator para os pequenos municípios. Por isso a fusão vai gerar casos em que há um aumento nominal no valor recebido pelo “novo” município unificado, mas a divisão deste valor per capita resultará em um valor relativo menor ao que se recebia antes por habitante nos municípios separados.

O especialista em finanças públicas Kleber Pacheco de Castro usa o exemplo do município de Serra da Saudade (786 habitantes), o menor do país, para explicar as mazelas da PEC quando aplicada a fórmula do FPM. Diz ele: “...uma breve simulação, a partir das estatísticas fiscais de 2017 do Finbra/STN, mostra que este município, juntamente com outros dois vizinhos (Quartel Geral e Estrela do Indaiá), seria incorporado pelo município de Dores do Indaiá. A receita de FPM do ‘novo’ município, após a fusão das quatro localidades, seria de R\$ 20,4 milhões, cerca de 47% menos do que a atual receita de FPM dos quatro municípios. Trazendo esse impacto para a receita corrente do grupo, haveria uma queda de 23% no referido indicador, supondo que todas as outras receitas (tributária, patrimoniais, de serviços, de transferências etc.) mantivessem-se constantes – hipótese um tanto otimista, se levarmos em conta que o nível de atividade econômica das localidades seria diretamente afetado pela queda no orçamento local” (Castro, 2019). No caso, o município incorporador estava na faixa de coeficiente 1,0 e os demais na faixa de coeficiente 0,6. Agora, com a incorporação, os municípios unificados compõem um município situado na faixa de coeficiente 1,2. Por isso, aplicando-se a fórmula do FPM, tem-se um montante per capita menor do que antes.

Quinta controvérsia – os efeitos serão limitados a um pequeno contingente populacional, ou tendem a afetar negativamente as economias regionais?

Ainda que o conceito de “multiplicador econômico” seja controverso a depender das escolas dos economistas envolvidos no debate, é inegável que as transferências públicas têm um efeito

importante para além da viabilização de equipamentos e serviços públicos. Nas regiões interioranas, sobretudo, boa parte do comércio local é ativada por transferências, sejam elas sob a forma de renda à população (previdência social, Bolsa Família, entre outros), seja sob a forma dos gastos públicos (saúde e educação), seja sob a forma do Fundo de Participação dos Municípios.

Embora os defensores da PEC argumentem que a economia será grande e que o tamanho da população afetada é pequeno, como se pode mensurar pela controvérsia anterior, 7 bilhões de arrecadação bruta a menos, ou 3,2 bilhões (se for descontada a economia com a fusão de estruturas do Executivo e Legislativo) a menos nos municípios de muito pequeno porte, é algo que pode significar desigualdades territoriais ainda maiores, com efeitos negativos ampliados para além das pessoas que vivem nos municípios que serão fundidos. Serão menos recursos circulando nos pequenos municípios, no seu entorno, e ao mesmo tempo, maior pressão sobre os gastos dos municípios dotados de melhor estrutura nestas regiões, devido ao consequente estímulo para a busca de equipamentos e serviços nos maiores centros.

Uma vez mais, o grande problema é que inexistem estudos avaliando qual seria o impacto desta recomposição das transferências, com a proposta contida na PEC, sobre as economias regionais. É razoável o risco de que elas sejam afetadas negativamente.

Dito de outra forma, a economia gerada com a fusão de estruturas de governo resultaria em maior demanda por outros tipos de gastos governamentais devido ao bloqueio a circuitos econômicos locais que dependem dos atuais níveis de transferências públicas. Isto não diz respeito somente aos pequenos municípios, mas a todo o seu entorno, incluindo as cidades médias das regiões onde eles se situam. Pois é sabido que nas últimas décadas, com a maior conectividade física e virtual, as populações fazem deslocamentos frequentes para estes centros urbanos próximos para satisfazer parte de suas necessidades.

Em síntese, a redução dos gastos tende a deprimir ainda mais as economias interioranas, pressionando o mercado de trabalho já tão fragilizado, aumentando a demanda por políticas sociais, ou aumentando o fluxo de deslocamento para os centros maiores com repercussão direta sobre a infraestrutura e os serviços públicos destas cidades.

Sexta controvérsia – A complexidade do pacto federativo

A sexta e última controvérsia é uma espécie de corolário de todas as anteriores. O que está subjacente aos cinco aspectos hoje subdimensionados no debate público até aqui listados é uma espécie de pedido de atenção à complexidade do pacto federativo brasileiro. Em um certo sentido, o pacto consagrado na Constituição de 1988 representou o último grande acordo nacional envolvendo uma série de aspectos interdependentes e que parece ter durado até a crise econômica e política do meio da presente década. Ao longo dos anos 1990 e dos anos 2000 houve um compromisso com a expansão de direitos e dos serviços necessários à ampliação dos níveis de bem estar da população brasileira. Com os problemas fiscais verificados desde então, a agenda da austeridade submete este compromisso aos limites de financiamento postos pela condição atual de arrecadação e gastos do Estado.

Disto derivam várias perguntas: a) este limite de arrecadação é fixo ou pode ser ampliado diante da retomada do crescimento econômico?; b) seja este limite fixo ou não, sua distribuição nos termos atuais é a mais eficiente sob o ângulo das finalidades do poder público – isto é, tomando em conta o compromisso com a ampliação do bem estar geral da população?; c) se o limite não é fixo, e na impossibilidade de ampliá-lo pela via do crescimento econômico, é possível ampliá-lo com a oneração seletiva de certos setores que contribuem menos para o bem estar geral da sociedade?; d) se for o caso de limitar a discussão somente aos termos do pacto federativo, há soluções intermediárias entre simplesmente manter o desenho atual ou adotar a proposta de fusão de pequenos municípios?

Não cabe ao escopo destas notas discutir as três primeiras questões a fundo. Aí está um problema de macroeconomia ou de economia política bastante controverso. Somente nos limites do pacto federativo, última questão elencada, ao menos três aspectos poderiam ser rediscutidos. Eles são rapidamente mencionados a seguir.

- **O financiamento** – Não se deve minimizar os problemas de financiamento da estrutura do poder público. Mas é preciso lembrar que os assuntos desta natureza não devem envolver somente a coluna dos débitos e gastos nas planilhas de cálculo; a coluna dos créditos e receitas também merece atenção. Há, na estrutura de arrecadação do Estado brasileiro itens claramente, subdimensionados. Para ficar apenas em um exemplo, pode-se mencionar o caso do ITR, Imposto Territorial Rural, que arrecadou em 2018 irrisórios 1,8 bilhão de reais. Isto num país de proporções continentais como o Brasil. Polêmicas à parte, pode-se mencionar também o fato de que a Lei Kandir isenta os produtos primários de exportação, principal item da pauta brasileira, de impostos como o ICMS, e que a partilha do fundo de compensação tem ocasionado perdas justamente para as regiões que seriam afetadas pela PEC. O mesmo poderia ser dito sobre a tributação de lucros das empresas, grandes fortunas ou sobre heranças. O que se quer dizer, é que, sob um ângulo mais abrangente, é errado discutir o tema da extinção e fusão de pequenos municípios de maneira desvinculada dos temas tributários. Uma vez que há uma reforma tributária em discussão, ambos os temas deveriam ser vinculados em termos de uma repactuação, envolvendo, portanto, o financiamento geral dos entes federativos. E não cabe o argumento simples de que a carga tributária já é alta. Ela pode ser mantida nestes termos, mas onerando mais certos setores e estimulando outros, mais importantes ou mais relevantes para estas economias das regiões interioranas. Nos termos atuais, algumas das propostas de reforma tributária se resumem à simplificação do sistema de arrecadação, o que é sem dúvida importante, mas insuficiente quando o país enfrenta um grave problema de sustentação de seus gastos e de esgotamento de modelos de desenvolvimento.
- **As estruturas administrativas, de representação e de gestão** – Nem sempre os municípios brasileiros tiveram autonomia administrativa. E nem sempre todas as estruturas hoje existentes foram sustentadas nos termos atuais. Um olhar ao longo das várias Constituições que o país já adotou mostra que, em determinados momentos, em municípios de pequeno porte havia restrições para a remuneração do Legislativo Municipal, ou a divisão de tarefas administrativas com outras localidades, sob a forma das Comarcas, por exemplo. Atualmente a figura dos consórcios intermunicipais vêm alcançando resultados interessantes, que precisariam ser melhor conhecidos, com impactos potencialmente positivos para as finanças

locais, seja no provimento de infraestrutura pública, compras conjuntas ou outros aspectos. A existência de uma política de gestão e desenvolvimento territorial também poderia facilitar empreendimentos conjuntos e formas associativas de provimento de bens e serviços. Na experiência internacional os países usam desenhos os mais variados para alcançar maior eficiência na gestão de estruturas locais. Não é apenas o caso de abolir certos entes, mas de discutir que estruturas eles devem ter isoladamente, ou de maneira compartilhada. Uma vez mais, está claro que se trata de temas complexos, mas que precisariam ser postos à mesa visando diminuir o excesso de simplismo com que o tema dos gastos dos pequenos municípios vem sendo tratado. Nenhum destes instrumentos, entretanto, faz parte da PEC, nem tampouco têm sido enfatizados da maneira devida no debate público.

- **Regime de metas e receitas vinculadas** – Por fim, para uma mudança tão drástica de regras, talvez fosse preciso uma pactuação tomando em conta um horizonte de tempo mais longo. É provável que entre os mais de 5 mil municípios brasileiros, uma parte razoável deles não consiga, mesmo sob boas condições de financiamento, prover os bens e serviços necessários ao bem estar da população. Assim como há metas fiscais, o país poderia inovar ao adotar um conjunto de metas sociais como critério para alocação do fundo público, e usar este regime de metas para estabelecer um sólido sistema de acompanhamento e monitoramento do gasto governamental. Alguns críticos da fórmula de repartição dos recursos do FPM apontam justamente que as diferenças estruturais dos municípios são subdimensionadas nas atuais regras, e que seria preciso tratar de maneira mais inteligente a dotação de recursos necessários para fazer frente à pobreza ou ao déficit de outros indicadores de bem estar. Em função disto, aí sim, seria razoável pensar em formas de fusão de municípios ou de novos parâmetros de divisão de recursos. Porém, sob três critérios: a) situando esta medida num conjunto mais amplo de instrumentos de aperfeiçoamento do pacto federativo; b) usando como base para sua adoção estudos consistentes e abrangendo os vários domínios interdependentes relativos ao financiamento e atuação dos entes federativos no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais; e c) adotando formas de acompanhamento sistemáticas sustentadas ao longo de um período minimamente razoável.

Considerações finais

É certo que a maioria dos municípios brasileiros gastam mais do que arrecadam com impostos sobre produção (apenas 8% não são deficitários), segundo estudo publicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan, 2019). Isto, na verdade, evidencia uma característica marcante dos tempos atuais: a concentração cada vez maior da geração de riquezas, também em termos espaciais. A reação imediata pode levar a um raciocínio simples: os outros 92% dos municípios deveriam gastar menos e equilibrar suas contas. Mas esta seria uma conclusão equivocada e que pode esconder as questões mais relevantes.

Se fosse possível resumir a uma frase o que se tentou evidenciar nas páginas anteriores, talvez fosse o caso de afirmar que o maior equívoco do debate em torno da PEC do Pacto Federativo está em associar simplesmente a arrecadação de impostos chamados de locais e o tamanho dos gastos municipais. Há serviços como comunicações e transportes sobre os quais incidem outros impostos que não ficam com os municípios. E, mais importante, a estrutura tributária e o pacto federativo concentram a arrecadação no Governo Federal (cerca de 70% do total, segundo a

Receita Federal), enquanto a responsabilidade pela prestação de serviços como educação e saúde é de execução descentralizada. Isto é, há uma lógica de arrecadação bastante complexa. E há uma engenharia administrativa de transferências entre entes federativos, voluntárias (via convênios) ou constitucionais (como o Fundo de Participação dos Municípios), instituída com a Constituição de 1988, e que tornam simplesmente erradas as associações diretas entre arrecadação tida como local e gasto local.

Aqui está a primeira questão para o debate público: a estrutura tributária brasileira e o pacto federativo estão bem arrançados ou caberia repensar a repartição de recursos vinculada à divisão de responsabilidade pela execução de serviços, como determinou a Constituição? Tudo o que foi dito sugere que há uma necessidade de retomar de forma sistemática e com um horizonte estratégico de mais largo prazo o tema do pacto federativo. Houve um aprendizado institucional a partir dos trinta anos decorridos então. Houve uma mudança de contexto ao largo das últimas três décadas que pede ajustes. E houve todo um esforço de especialistas de diferentes áreas em sugerir proposições que tornem este arranjo mais eficiente. Mas é certo que a complexidade do tema, a densidade das lições aprendidas, e a riqueza de propostas existentes vão muito além do viés contido na PEC, exclusivamente orientado à questão fiscal. Mais ainda, mesmo sob o ângulo estritamente fiscal, é possível introduzir aperfeiçoamentos que não estão postos no escopo da medida anunciada, como se mencionou nas páginas anteriores. Em resumo, embora a PEC seja anunciada como tratando do pacto federativo, ela está longe de mobilizar propostas com este alcance e de atingir as várias dimensões que o tema contém.

A segunda questão, complementar à anterior quando considerada a trajetória de longo prazo do país, é o que fazer diante daquilo que o economista francês Laurent Davezies chamou de dissociação entre regiões de produção e regiões de consumo. Isto está no fundo do problema vivido com o financiamento dos pequenos municípios, ou mais amplamente, das regiões interioranas do país. Ali, mesmo a pujança do agronegócio tem um efeito local limitado. O que alguns chamam de reprimarização da economia brasileira, outros de desindustrialização precoce, é um tema crucial. A inegável produção de riquezas com a soja ou a cana não se traduz em significativa expansão de empregos, em função do caráter poupador de trabalho devido às modernas tecnologias adotadas. E mesmo o efeito multiplicador destas atividades nos demais setores, derivado da circulação desta riqueza, é menor do que se pensa, justamente por conta da concentração da riqueza gerada, já que se trata de produção em larga escala, em grandes propriedades. Olhar este quadro complexo que hoje afeta as regiões interioranas somente sob o ângulo contábil, como faz o conjunto das três PECs, tende a reforçar a dependência econômica e de serviços nos maiores centros, ampliando os problemas urbanos e os desequilíbrios regionais e territoriais.

Uma resposta possível a este problema, inerente à maneira como está estruturada e distribuída no espaço nacional a economia produtiva brasileira, está no Relatório de 2009 do Banco Mundial, *Reshaping Economic Geography*. De acordo com o relatório a concentração espacial da produção é algo típico dos tempos atuais, nos vários países, e ela existe porque traz vantagens: ela reduz custos e contribui para a geração de inovações nos centros que concentram a produção. Por isso, para regiões desfavorecidas, não caberia política industrial ou de desenvolvimento regional. Restaria a elas viver de transferências e políticas sociais. Mas, aí vem a pergunta: e como financiar uma crescente demanda por este tipo de políticas? Não é

justamente essa dependência que medidas como a PEC tenta frear? Numa direção diferente algumas correntes da economia contemporânea tentam identificar como sair desta armadilha ou minimizar seus efeitos. O mais interessante é que a atual realidade brasileira, mesmo com toda a crise dos anos recentes, oferece ao menos dois trunfos para isso.

Primeiro, a força da chamada “economia residencial”. Nas regiões interioranas, onde estão os municípios com baixa arrecadação, há um conjunto de atividades de serviços sociais e consumo básico que produzem circulação de recursos e geram parte expressiva dos empregos e sobre as quais não ocorrem os efeitos positivos da concentração. O crescimento da classe C na década passada aqueceu o setor de comércio e serviços nos pequenos municípios, mas poderia ir além e ser tomado como a base para uma reestruturação destas economias locais, reduzindo sua dependência das transferências. Para isto, seria preciso produzir localmente parte do que é consumido. Hoje uma parte dos recursos públicos transferidos ativa estes circuitos locais, mas volta para os grandes centros sob a forma de importação de bens que não são produzidos neste Brasil interiorano. Trata-se, pois, de coordenar melhor políticas de transferências com políticas produtivas com este teor. Algo bem diferente das visões dominantes, que ora separam de maneira dicotômica políticas sociais e políticas produtivas, ora tomam como sinônimo de políticas produtivas somente aquelas voltadas aos grandes grupos econômicos, que certamente produzem muita riqueza, mas pouco emprego e pouca incorporação das pessoas às economias regionais, justamente devido à sua modernidade tecnológica poupadora de trabalho humano.

Segundo, há o padrão recente de crescimento demográfico. A expansão das chamadas cidades médias, muitas delas no interior do Brasil, vem resultando na mera formação de enclaves – ilhas de prosperidade e dotadas de infraestrutura razoável, cercadas por um mar de pequenos municípios, muitos deles dependentes destes centros ou de transferências públicas. Mas elas poderiam ser a base para a formação de novas centralidades e conexões que favoreçam a formação de circuitos econômicos endógenos às regiões onde se situam, justamente ali, onde estão boa parte dos pequenos municípios com dificuldades de autofinanciamento. Isto implicaria pôr em diálogo o pacto federativo, a política regional, a política tributária que incentiva certas atividades em detrimento de outras. O padrão atual prioriza grandes plantações e pecuária extensiva, que produzem riquezas mas ativam de maneira limitada estas economias destas regiões, sem falar nos problemas ambientais.

É certo que pensar o problema do financiamento do Brasil interiorano sob o ângulo aqui esboçado é algo que complexifica o debate público, em vez de simplificar. Está claro também que esta maneira de ver envolve uma perspectiva mais estrutural e menos imediata. Mas, o que está em jogo, como se tentou demonstrar, é uma atualização do pacto social que gerou a Constituição de 1988. Algo que, portanto, não se reduz a temas meramente fiscais ou contábeis. Sem isso, o escopo das decisões se move sob um terreno demasiado superficial e resumido ao fatalismo. Os tempos atuais e a dramaticidade da crise brasileira não permitem este tipo de reducionismo.

Bibliografia

BRANDT, C.T. **A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996.** Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010

CASTRO, K.P. **Por que a proposta de extinção de municípios não é uma boa ideia.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaio/economia/por-que-a-proposta-de-extincao-de-municipios-nao-e-uma-boia-ideia-explica-kleber-castro/> 2019.

CNM. **Análise das consequências da nova distribuição do FPM.** Brasília. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As_consequencias_extincao_de_municipios.pdf. 2019.

FAVARETO, A. **Agenda 2030, transformações recentes do Brasil não metropolitano e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas.** Relatório Cátedras Enap. Brasília/São Paulo. 2018.

FGV. **Estudo aponta que 19% dos municípios poderiam ser extintos, caso PEC do Pacto Federativo seja aprovada na íntegra.** Disponível em: <https://portal.fgv.br/en/node/18301>. 2019.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf. 2019.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 188/2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

TESOURO NACIONAL. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – o FPM.** Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf. 2018.