O conceito de capacidade de poupança própria na análise das finanças municipais*

José Murari Bovo**

Palavras-chave: finanças municipais; capacidade de poupança própria; capacidade de investimento.

Indicador de capacidade de poupança própria. Finanças municipais. A dinâmica economia local como elemento gerador de poupança.

The capacity of own savings as a concept in the analysis of municipal finances

Since the indicator of own savings, traditionally used in the analysis of local finances, does not consider the dynamic local economy represented by the degree in which the municipality participates in the ICMS (taxation on merchandises), as an element capable of generating savings, it becomes, consequently, unable to measure the real capacity of these governmental spheres to create their own savings.

É comum observar-se nos estudos sobre finanças municipais o tratamento indiferenciado das receitas transferidas por outras esferas de governo. As duas principais fontes dessas receitas, ou seja, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a quota-parte do ICMS, geralmente são agregadas, indistintamente, no item transferências e, nesse sentido, trabalhadas como elementos indistintos.

Esse procedimento limita a análise de importantes aspectos relacionados com a origem desses recursos e com as implicações daí decorrentes da perspectiva de composição, comportamento e evolução dos agregados receita e despesa.

Essas duas fontes de receitas transferidas têm origem em impostos cujo montante arrecadado depende do movimento cíclico da economia.

Assim o montante do Fundo de Participação dos Municípios, que é uma transferência da União de um percentual da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda, está diretamente relacionado com o movimento geral da economia. Por sua vez, o montante da quota-parte do ICMS, que é um percentual da arrecadação desse imposto transferido pelos estados aos municípios e que tem como principal variável de cálculo o valor adicionado gerado em cada um deles, está diretamente associado ao dinamismo das economias locais.

Sendo assim, podem ocorrer situações nas quais se observam movimentos assimétricos da economia do país em relação às economias de alguns municípios, com efeitos diferenciados na arrecadação de receitas provenientes da tributação sobre a atividade econômica. Em certos períodos o valor adicionado do município pode apresentar taxas de

* Artigo recebido em mar. e aceito em dez. 1993.

** Professor assistente do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp — Campus de Araraquara. Mestre em ciências sociais — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Doutorando em ciências econômicas — Instituto de Economia da Unicamp. (Endereço: Rodovia Araraquara-Jaú, km 1 — Araraquara — SP — CEP 14.800 — C. P. 174).

crescimento diferenciadas do valor adicionado total gerado no estado. Isto porque a dinâmica da economia local, por suas especificidades, nem sempre apresenta um comportamento semelhante ao da economia como um todo. Com efeito, na medida em que 80%[1] da quota-parte do ICMS correspondem ao valor adicionado gerado no município, essa parcela muitas vezes apresenta taxas de crescimento distintas da arrecadação desse imposto no estado.

Nesse sentido, as quotas-partes do ICMS possuem características que as tornam semelhantes às receitas próprias. Não são próprias por não serem administradas localmente, mas têm como principal componente do índice de participação dos municípios o valor adicionado aí gerado.

Dessa forma, sua exclusão da categoria geral Transferências Governamentais constitui um recurso metodológico importante quando se pretende apreender as especificidades das dinâmicas econômicas locais e suas implicações sobre a evolução de suas receitas.

A diferenciação e o tratamento em separado das receitas transferidas aos municípios também são importantes quando se analisam o comportamento e a evolução das despesas dessas esferas de governo, utilizando-se para tanto os indicadores de capacidade de poupança própria e de capacidade de investimento.

Tais indicadores geralmente são construídos a partir das seguintes relações:

$$CPPC = \frac{RPC - DC}{RPC} \tag{1}$$

$$CI = \frac{(RPC + T) - DC}{RPC + T} \tag{2}$$

Sendo:

$CPPC$ = capacidade de poupança própria corrente;
RPC = receita própria corrente;
DC = despesa corrente;
CI = capacidade de investimento;
T = transferências da União e do estado.

Esses indicadores são comumente utilizados para avaliar e medir:

a) a capacidade dos municípios de realizarem suas despesas contando apenas com suas receitas próprias; e

b) o grau de dependência dos investimentos em relação às transferências das outras esferas de governo.

---

[1] Essa percentagem refere-se à instituída no estado de São Paulo.

Assim, nos períodos em que as receitas próprias se reduzem e/ou as despesas correntes aumentam, a capacidade dos municípios de investir utilizando-se de recursos próprios será menor. Inversamente, nos períodos nos quais ocorrem aumento das receitas próprias e/ou redução das despesas correntes, torna-se possível financiar os investimentos, ou pelo menos parte deles, com recursos próprios, uma vez que a capacidade de poupança aumenta.

Quando a capacidade de poupança própria corrente é quantitativamente reduzida ou negativa, isso indica o grau de dependência dos municípios em relação às receitas transferidas para a realização dos gastos de investimento. A utilização desses indicadores seria, portanto, uma forma apropriada de medir o grau de dependência em termos de recursos próprios ou transferidos para a realização dos investimentos.

No entanto, considerando-se a quota-parte do ICMS como fonte de receita distinta das demais transferências governamentais, ou seja, incluindo-a na receita própria corrente, o indicador de capacidade de poupança própria dos municípios transforma-se em um instrumento mais eficaz para medir a real capacidade própria de investimento.

Ora, se utilizarmos o indicador sem a agregação da quota-parte do ICMS, esse procedimento estará consagrando como base tributária própria dos municípios apenas os impostos de sua competência legal, ou seja, o IPTU e o ISS acrescidos do IVVC e do ITBI *inter vivos* após 1988. Assim, ao não computar esse potencial de poupança própria, baseado na dinâmica local, a avaliação efetivada dessa capacidade ficará limitada. Vejamos por quê.

Se em determinados períodos o valor adicionado dos municípios aumentar, isto significa que a quota-parte do ICMS que lhes cabe será maior, ampliando a capacidade de investimento. Por sua vez, a efetiva expansão do investimento deverá gerar maiores gastos de custeio. Dessa forma, é preciso considerar o efeito custeio da expansão do investimento que deverá pressionar a capacidade de poupança própria. Em outras palavras, se o crescimento econômico dos municípios implica aumento do valor adicionado, da quota-parte de ICMS, da capacidade de investimento, a qual por sua vez, ao rebater na elevação dos gastos de custeio, pressiona a capacidade de poupança própria, é necessário adicionar a essa capacidade o aumento das receitas decorrente do crescimento das atividades econômicas.

Se considerarmos o efeito multiplicador do investimento no âmbito municipal, teremos: de um lado, a possibilidade de aumento das receitas tributárias próprias, uma vez que a criação/ampliação da infra-estrutura e dos serviços urbanos pode atrair novas empresas, novas residências e novas atividades prestadoras de serviços; de outro, a geração de maior valor adicionado. Porém, esse aumento do valor adicionado e, por conseqüência, da quota-parte do ICMS não é computado no indicador de poupança própria tradicionalmente utilizado. Isto implica que o efeito multiplicador do investimento só é contabilizado nas despesas, uma vez que o efeito despesa é imediato. Esse é um procedimento questionável, pois não considera o efeito receita do investimento, que, não sendo imediato, não é computado na capacidade de poupança própria dos municípios.

Em resumo, utilizar o indicador de capacidade de poupança própria dos municípios sem o cômputo da quota-parte do ICMS significa desconsiderar como fato gerador de poupança própria a dinâmica econômica local, o que pode acarretar importantes distorções analíticas a respeito da real capacidade de poupança dessas esferas de governo.

O procedimento metodológico que inclui na capacidade de poupança própria a quota-parte do ICMS foi testado nos 23 municípios que compõem as regiões de governo de Araraquara e de São Carlos no estado de São Paulo.

Esse universo, composto por cidades cujas populações variam de 3 mil a 170 mil habitantes, foi dividido em municípios predominantemente agrícolas e predominantemente industriais. Os critérios utilizados para essa classificação foram a distribuição da população economicamente ativa pelos setores e o posicionamento dos municípios no *ranking* regional, estabelecido a partir da ordenação segundo o valor da produção dos setores de atividades econômica (agropecuária, indústria, comércio e serviços). Essa classificação resultou em 14 municípios predominantemente agrícolas e nove municípios predominantemente industriais.

Para efeito de comparação dos resultados, inicialmente utilizamos o indicador de capacidade de poupança própria corrente excluindo da receita própria corrente a quota-parte do ICMS.[2] Os resultados obtidos mostram que essa capacidade, no período compreendido entre 1983-90, foi negativa para todos os municípios na maior parte dos anos que compõem a série. Isto mostra que esses municípios dependiam, em maior ou menor grau, dos recursos transferidos para a realização dos investimentos, uma vez que suas receitas próprias não eram suficientes sequer para cobrir as despesas correntes.

As exceções encontradas dizem respeito aos dois maiores municípios da amostra (Araraquara e São Carlos), os quais em dois anos da série foram capazes de investir em média 20% de suas receitas próprias após deduzidas as despesas de custeio.

A utilização do indicador com a inclusão da quota-parte do ICMS como elemento gerador de poupança própria alterou significativamente os resultados. Ou seja, observou-se, para os municípios detentores de estruturas produtivas dinâmicas, onde predomina a produção industrial ou agroindustrial, que a inclusão da quota-parte na receita própria resultou na inexistência de qualquer ano no qual a capacidade de poupança própria tenha sido negativa. Esses municípios, através das receitas geradas por sua base produtiva, puderam não só custear suas despesas correntes como também realizar investimentos com recursos próprios.

Também foi possível observar que a capacidade de investimento com recursos próprios apresentou um movimento pró-ciclo, uma vez que as flutuações do crescimento da economia, no período analisado, refletiram-se na arrecadação do ICMS.

Para os municípios predominantemente agrícolas, a inclusão da quota-parte dos ICMS na capacidade de poupança própria também alterou os resultados, embora eles não tenham sido tão significativos quanto os resultados observados para os municípios predominantemente industriais.

Nos municípios com predomínio da produção agrícola, a capacidade de poupança própria, mesmo com a inclusão da quota-parte do ICMS, foi negativa na maior parte dos anos da série trabalhada. Porém, observou-se uma redução do grau de dependência em relação aos recursos transferidos.

Da mesma forma que a grande maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte, aqueles municípios apresentam uma elevada dependência em relação ao Fundo de Parti-

---

[2] Atente-se para o fato de que no período compreendido entre 1983 e 1988 vigorava o sistema tributário implementado a partir de 1967, que instituiu o ICM. Com o novo sistema tributário aprovado em 1988, esse imposto teve sua base tributada ampliada, passando a denominar-se ICMS. No entanto, essa mudança não altera o procedimento metodológico sugerido no texto.

cipação dos Municípios. De modo geral, no período 1983-90 o FPM representou, em média, 30% de suas receitas orçamentárias.

Assim, municípios detentores de estruturas produtivas mais dinâmicas e, portanto, geradores de mais valor adicionado são beneficiados, o que acentua os desequilíbrios regionais.

Essa situação se alterou com o sistema tributário vigente a partir de 1988, pois, embora tenham sido agregados dois novos impostos à competência dos municípios, os de maior porte e com estruturas produtivas mais dinâmicas continuam a ter um potencial de arrecadação relativamente maior.

Pode-se, evidentemente, contra-argumentar que essa é uma tendência correta, uma vez que os municípios maiores concentram grande parcela da população, o que implica gastos proporcionalmente maiores. Porém, não se pode esquecer que os municípios menores são os que apresentam os mais baixos níveis de atendimento social da população, e o menor poder de barganha desses municípios na busca de recursos conveniados com outras esferas de governo constitui um fato agravante dessa situação.

Tendo em conta a modificação sugerida no indicador de poupança própria e os seus resultados relativos ao potencial de investimentos dos municípios com recursos próprios já mencionados, o indicador de capacidade de investimento tradicionalmente utilizado fica descaracterizado. A composição desse indicador, excluída a quota-parte do ICMS, poderia constituir-se em importante instrumento analítico para os municípios de pequeno porte, para os quais os recursos do FPM têm um peso maior na receita total.

Referências bibliográficas

Affonso, Rui de Britto A. Federalismo tributário e crise econômica — Brasil: 1975-1985. (Dissertação de mestrado I.E. Unicamp, 1988. mimeog.)

Bovo, J. M. *Finanças municipais: estudo de casos.* Unesp, 1992. mimeog.

Rezende, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico.* Rio de Janeiro, *12*(2): 489-540, ago. 1982.

——— & Afonso, J. R. R. Endividamento dos governos estaduais e municipais — problemas atuais e propostas de reforma. Brasília, 1987. mimeog.