

Cidades inviáveis: por que tantos municípios do Brasil não conseguem se sustentar; veja a situação da sua cidade

“Você já se perdeu por aqui?”, brinca Augusto Manuel Mercí, 66 anos, sobre o tamanho da cidade de Borá (SP), onde ele mora e tem um bar.

O lugar é o segundo município com menor população do Brasil, com 907 habitantes, atrás de Serra da Saudade (MG), que tem 833 moradores segundo o Censo Demográfico 2022.

A cidade paulista reproduz um padrão comum aos municípios brasileiros pequenos: uma baixa geração de receitas próprias e forte dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) — uma verba para as cidades prevista na Constituição e repassada da União às prefeituras.

Em média, o FPM foi responsável por 18,5% das receitas correntes dos municípios brasileiros em 2022, de acordo com o estudo "Multicidades 2024", encomendado pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP).

Entretanto, em cidades com até 10.188 habitantes, o percentual do FPM na receita chega em média a 45,1%.

Em Borá, no ano de 2023, 66% das receitas vieram do FPM.

Em outro extremo, São Paulo, a capital do Estado onde fica Borá, tem o menor percentual no Brasil de participação do FPM na receita, 0,6%.

O FPM é apenas um dos repasses recebidos pelos municípios. Os Estados, por exemplo, também são obrigados a transferir às prefeituras parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS) (*leia mais abaixo*).

Por ter uma atividade econômica mais pujante, cidades maiores tendem a recolher maiores volumes de tributos municipais e taxas: os impostos sobre Serviços (ISS); sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além de contribuições de melhorias, como a Contribuição de Iluminação Pública (Cosip).

Entretanto, há exceções no país, tanto de municípios relativamente pequenos que podem ter maior autonomia financeira, quanto os grandes, que podem ter baixa autonomia.

Segundo um estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) com dados de 2022, mais da metade dos municípios brasileiros tem uma situação “crítica” no quesito autonomia para sustentar sua estrutura básica com a própria atividade econômica.

De 0 a 1, sendo 1 a melhor nota, a média dos municípios brasileiros foi de 0,4088 no indicador de “Autonomia” do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

O indicador calcula se as receitas correntes fruto da atividade econômica municipal suprem os custos de manutenção da Prefeitura e da Câmara de Vereadores.

De 5.240 cidades analisadas, 55,5% estão na pior classificação, em situação “crítica”; 9,7% em situação “difícil”; 9,1% em situação “boa”; e 25,8% em situação “excelente”.

Um terço dos municípios teve nota zero — ou seja, não tiveram receitas produzidas por sua atividade econômica suficientes nem para sustentar a Prefeitura e a Câmara de Vereadores.

As regiões Nordeste (62,4%) e Norte (42,4%) têm a maior proporção de nota zero, seguidas de Sudeste (15%), Centro-Oeste (11,4%) e Sul (5,9%).

Um dos municípios brasileiros com nota zero é Borá.

Na pacata cidade do oeste paulista onde parece ser difícil se perder, os moradores e até a Prefeitura têm a esperança de aumentar a população — e com isso, agitar sua atividade econômica, hoje resumida principalmente a uma usina de açúcar e álcool, uma fábrica de ração animal e uma empresa de biotecnologia que produz itens como fertilizantes.

Augusto Manuel, dono de bar, diz que demora horas até alguém entrar em seu estabelecimento e comprar uma bala que seja. Ele não tem funcionários e complementa a renda com uma lavoura em seu sítio na cidade vizinha.

O proprietário conta que nasceu na região, viveu em Borá entre 1986 e 1993 e voltou de vez em 2013. Ele diz que não tem o que reclamar da saúde e do sossego na cidade, mas acha que ela deveria receber empreendimentos para movimentá-la, como mais fábricas ou até uma vila industrial.

“Precisa trazer emprego. Hoje, o prefeito precisa dar ônibus para as pessoas trabalharem em Paraguaçu [Paulista, município vizinho, com 41 mil habitantes]. Não tem um escritório de contabilidade, não tem banco... Só tem a lotérica. Eu recebo [valores] na maquininha [de cartão] e preciso ir lá em Paraguaçu buscar o dinheiro”, diz Augusto Manoel.

Borá tem uma unidade básica de saúde (UBS), uma creche e uma escola municipal. Além disso, conta com um balneário público, quadras e até uma academia municipal, com aulas gratuitas.

A babá Rayane Santana, 23 anos, frequenta a academia. Moradora de Borá desde os 3 anos, quando se mudou de Maceió (AL) com os pais, ela conta que a maioria dos amigos já saiu da pequena cidade em busca de outras oportunidades e reconhece que esse pode ser seu futuro também, embora goste da tranquilidade do pequeno município.

Ela faz faculdade de administração por ensino à distância.

“Em Borá, só usina ou prefeitura”, resume a babá sobre as oportunidades de emprego na cidade.

“Mas saúde é uma maravilha. Tudo é bom. Só para os jovens que não tem nada. Pra sair [à noite], tem que ir para as cidades vizinhas.”

Nas eleições municipais de 2024, há apenas um candidato à prefeitura — o atual mandatário, Luiz Carlos Rodrigues, que busca a reeleição. A BBC News Brasil tentou contato com ele via e-mail, telefone e visita pessoal, mas não foi atendida.

Na eleição atual, [há 213 municípios brasileiros que só têm um candidato à prefeitura](#).

Em Borá, há 27 candidatos para nove vagas de vereador.

Paulo Paiva, economista e supervisor-geral (algo como um chefe de gabinete administrativo) da Prefeitura de Borá, afirma que a administração municipal tem um

convênio quase formalizado para levar o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida para a cidade, o que, segundo ele, poderia trazer cerca de 200 habitantes para o município.

Paiva acrescenta que, até 2025, a Prefeitura também prevê contratar um auditor fiscal, o que permitiria fazer um Código Tributário e, com isso, iniciar a formulação da Planta Genérica de Valores (PGV) — a base para definir valores diferentes de IPTU, por exemplo, de acordo com o tamanho e a localidade do imóvel.

Hoje, segundo Paiva, cobra-se uma taxa básica de IPTU de todos os imóveis.

Outras receitas municipais, como ISS e ITBI, acabam não rendendo tanto para o município por conta da pouca atividade de serviços e transferências de imóveis, ele diz.

Cerca de 92% das receitas correntes de Borá em 2023 (aproximadamente R\$ 21 milhões) vieram de transferências da União (72,2% das receitas), incluindo o FPM, e do Estado de São Paulo (19,8% das receitas).

Segundo dados levantados pela Firjan a pedido da BBC, a maior parte da receita própria do município em 2023 veio do imposto retido na fonte dos salários de servidores e pagamentos de fornecedores (cerca de R\$ 389,9 mil), a que as cidades têm direito.

Já o ISS arrecadou R\$ 223 mil para a cidade e o IPTU, apenas R\$ 27,9 mil.

O supervisor-geral Paulo Paiva argumenta que o município gera bastante ICMS, Imposto de Renda, Imposto de Exportação e PIS/Cofins. Entretanto, o primeiro é recolhido pelo Estado e os outros, pela União — só depois uma parte de alguns desses tributos é repassada aos municípios, segundo critérios diversos.

“Se você olhar realmente o que é arrecadado dentro do município, ele é subsistente”, argumenta, afirmando que os índices econômicos podem ter falhas e defendendo que a população de Borá tem boa qualidade de vida e acesso a serviços públicos.

Mais de 1.400 novos municípios desde 1988

Borá era um distrito de Paraguaçu Paulista e virou município em 1965.

Paiva reconhece que projetos no Congresso que visam diminuir a quantidade de municípios pequenos no Brasil, por exemplo com a fusão de cidades, geram temor na Prefeitura de Borá.

“Se o município vira distrito, a população padece demais. Se a gente virasse distrito de Paraguaçu Paulista, não sei se manteria aqui dentro um ginecologista, um pediatra, três dentistas, dois fisioterapeutas...”, argumenta.

Já Jonathas Goulart, gerente de estudos econômicos da Firjan, acredita que os dados existentes mostram que o problema exige uma solução.

“Para o município existir, ele precisa, pelo menos, gerar receita para financiar sua estrutura administrativa mais básica. Porque senão, esse dinheiro que poderia ser utilizado em educação, em saúde, em diversas coisas, vai ser utilizado para financiar o salário da Câmara de Vereadores e da Prefeitura”, aponta Goulart.

Nayara Freire, especialista em estudos econômicos da Firjan, afirma que houve nas últimas décadas um “aumento muito grande no número de municípios com baixa autonomia”.

"São municípios que não têm nenhuma estrutura para arrecadar impostos e nenhuma atividade econômica suficiente para gerar, de fato, receitas. Então, esses municípios ficaram muito dependentes de transferências, principalmente da União", explica a especialista.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil viu a criação de 1.452 municípios, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Uma emenda constitucional de 1996 congelou o processo de criação de novos municípios — mas outra emenda, de 2008, permitiu que processos de criação que já tivessem sido iniciados fossem concluídos.

A União é obrigada pela Constituição a repassar ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) cerca de um quarto dos valores arrecadados com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O FPM é distribuído para os municípios através de uma combinação de características, principalmente o tamanho da população, a renda per capita dos Estados e a diferenciação entre municípios do interior versus capitais.

Pelo modelo atual, que passará por mudanças na reforma tributária (*leia mais abaixo*), os Estados são obrigados a repassar aos seus municípios 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 25% do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS).

Segundo dados levantados pela FNP a pedido da BBC News Brasil, em 2023, 94,8% dos municípios analisados (5.434 tinham dados disponíveis) tiveram 50% ou mais das suas receitas correntes transferidas por entes externos, seja Estados ou União.

Cerca de 19% dos municípios tinham dependência de 80% ou mais de transferências externas.

Esses repasses incluem não só os impostos já citados, mas também transferências relativas a royalties, ao Sistema Único de Saúde (SUS), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outros.

O escopo desse dado é diferente do IFGF da Firjan — que opta por considerar os impostos como ICMS e IPVA como fruto da atividade econômica dos municípios, e não como um indicador de mera dependência.

“Em geral, as cidades [mais dependentes] têm um porte populacional mais baixo, estão afastadas da área urbana, especialmente fora de área metropolitana, e não têm atividade econômica muito desenvolvida”, explica Kleber Castro, consultor econômico da FNP.

“As cidades mais autônomas são exatamente o oposto: têm maior atividade, maior concentração populacional...”, enumera.

As diferenças entre as regiões do Brasil têm a ver com o grau de atividade econômica, acrescenta Castro.

Presidente da CNM, Paulo Ziulkoski rejeita a pecha de dependente atribuída a muitos municípios brasileiros. Ele diz que os repasses de ICMS ou FPM, por exemplo, não são benevolência dos Estados ou da União, e sim uma obrigação constitucional.

Por uma série de razões, são esses os entes a administrar os impostos, posteriormente repassando um percentual aos municípios.

“É nosso recurso, somos sócios do negócio. Apenas a administração está a cargo de alguém mais habilitado ou adequado a maximizar o projeto no qual estamos inseridos”, afirma Ziulkoski.

“Poderíamos inverter, nós administrarmos o ICMS e transferir uma parcela pertencente aos Estados. Nós administrarmos o Imposto de Renda e IPI e repassar as parcelas dos Estados e da União. Eles seriam nossos dependentes?”, indaga.

“A tributação sobre imposto de importação é feita pela União porque tem melhores condições técnicas de gerir as entradas nas fronteiras e no país do que os municípios. A mesma linha serve para o Imposto de Renda”, exemplifica.

O presidente da CNM assegura que os municípios estão melhorando sua estrutura para arrecadar impostos, mas destaca que os tributos municipais, para a maioria das cidades, têm uma capacidade de arrecadação limitada.

“O ISS merece que tenhamos a necessidade local de demanda de serviços; o ITBI, de aquisições imobiliárias. Os dois, na maioria dos municípios, são algo pouco significativo em termos de operações”, afirma Ziulkoski.

“Ainda temos o IPTU, mas a maioria dos municípios têm pequenas áreas urbanas. Mesmo que a administração tributária local atue nos limites máximos da eficiência, o fator número de imóveis é limitado e torna aquela soma arrecadada pequena.”

Como melhorar?

Fato é que, de 1988 a 2022, a participação de receitas próprias dos municípios no total de suas receitas aumentou, segundo o estudo "Multicidades 2024".

Em 1988, a receita própria compunha em média 20,6% da receita municipal total e passou para 35,4% em 2022.

Já a participação das transferências passou de 79,4% em 1988 para 64,6% em 2022.

Kleber Castro, da FNP, afirma que este avanço é fruto do esforço e investimento dos municípios em gestão e modernização da administração tributária.

"Como resultado disso, de forma direta, os municípios conseguem arrecadar. Eles estão cada vez mais exercendo a sua responsabilidade como agente arrecadador — coisa que eles não faziam, ou faziam muito menos, no passado", explica o consultor financeiro da entidade.

Castro cita também mudanças na legislação que aperfeiçoaram os tributos municipais, como uma lei de 2003 que na prática ampliou o rol de serviços que as cidades podem tributar com o ISS.

Segundo o estudo "Multicidades 2024", este imposto indireto é a principal fonte de recursos próprios dos municípios (44,4% das receitas próprias, em média) e teve uma alta real de 238,4% na arrecadação entre 2004 e 2022.

Outro fator que favorece a arrecadação do ISS — e, em consequência, a geração de receitas próprias dos municípios — é a crescente participação, nas últimas três décadas, dos serviços na economia brasileira, já que este é um tributo destinado a esse setor.

Mas Castro diz que ainda há espaço para melhora, já que, até hoje, há municípios que não têm estrutura para arrecadar, por exemplo, o IPTU.

"Apesar do crescimento recente, o IPTU é um imposto que está bastante aquém da sua capacidade de arrecadação", aponta o especialista.

"É muito aquém da sua capacidade de ser utilizado como instrumento de redução de desigualdades. Você pode chegar em uma cidade e verificar quanto se cobra de IPTU de uma casa que custa no mercado R\$ 1 milhão. Quando vai ver, o valor é irrisório, às vezes menor do que ele [proprietário] paga no IPVA do carro. Isso é muito comum", exemplifica Castro.

Por mais desagradável que isso seja, o especialista responde que sim, o caminho para a melhoria da autonomia financeira dos municípios muitas vezes passa pelo aumento de impostos cobrados da população.

"O Brasil precisa de mais divulgação acerca de cidadania fiscal. As pessoas têm que entender que imposto é uma coisa importante, porque um imposto se reverte em benefícios para a população. É doloroso, eu também sou contribuinte, sei como é. Mas é entender que, quando você paga imposto, aquilo de alguma forma está voltando para você ou para outras pessoas que precisam mais", defende.

"O segundo aspecto é que se a gente deixar de cobrar o IPTU ou algum imposto, certamente o poder público vai precisar cobrar por outro caminho. O município que deixa de ter autonomia vai precisar de recursos dos Estados ou da União que, por sua vez, vão tributar de outra forma o cidadão. Então, de alguma forma essa conta chega."

Nayara Freire, da Firjan, reconhece que os resultados dos investimentos das prefeituras em áreas que melhorem a vida da população, como saúde e habitação, não necessariamente se refletem direta e rapidamente na autonomia de um município.

Por exemplo, projetos que estimulem o acesso à educação e à capacitação profissional normalmente podem levar muitos anos para resultar em geração de empregos e atividade econômica mais pujante — e essas mudanças também dependem de outros fatores, como a atração de empresas e o contexto econômico da região e do país.

"O desenvolvimento econômico é um caminho sustentável para gerar o equilíbrio das contas públicas. O problema é que o gestor não quer fazer esse trabalho mais longo", aponta a especialista.

Reforma tributária traz mudanças também para os municípios

Os entrevistados pela BBC News Brasil avaliam que, no saldo geral, a reforma tributária — aprovada no final de 2023 e em fase de regulamentação — traz possibilidades de melhoras para a autonomia dos municípios.

Um dos pontos positivos apontados é a criação de um comitê gestor do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Esse tributo substituirá o ISS e o ICMS e, portanto, ocupará o lugar de impostos que são hoje municipal e estadual, respectivamente.

Os percentuais que os municípios e Estados receberão do IBS ainda serão definidos, mas há um princípio na reforma de que nenhum ente perca arrecadação em relação ao que recebe hoje — podendo haver compensações para evitar isso.

Após um período de transição, em 2033 o ICMS e o ISS serão extintos.

O comitê gestor do IBS será um órgão compartilhado pelos governos locais que vai gerenciar a arrecadação e a repartição das receitas entre Estados e municípios.

Para Paulo Ziulkoski, da CNM, o comitê gestor permitirá uma participação mais ativa dos municípios — que hoje, por exemplo, ficam distantes da gestão do ICMS por parte dos Estados.

“Uma das partes arrecadadas será o IBS municipal. E no IBS estadual, onde temos uma participação de 25% [correspondente ao atual ICMS], há uma mudança positiva: este valor virá diretamente do comitê gestor para o município, sem passar pelos cofres dos Estados”, comemora Ziulkoski.

Jonathas Goulart, da Firjan, aponta que a nova estrutura criada pela reforma possibilitará também que alguns municípios arrecadem tributos que hoje nem chegam a ser cobrados.

“Tem muito município que não tem nenhuma estrutura tributária para fazer a arrecadação. Como eles não têm nem a estrutura do município para, por exemplo, arrecadar ISS, eles não arrecadam. Agora, quando essa estrutura passa a ser de interesse do Estado, do governo federal e dos municípios, os municípios vão acabar também recebendo esse recurso”, explica o economista, destacando, porém, que ainda há muitos efeitos imprevisíveis da reforma.

“Por ser um período longo de transição, ninguém sabe exatamente o que vai acontecer”, aponta Goulart.

Outra mudança importante da reforma é a cobrança de impostos no destino (local de consumo) em vez da origem (local de produção) — como ocorre atualmente.

Ziulkoski também vê aí vantagens para os municípios.

“Hoje, somos cobrados em muitos setores para fiscalizar, arrecadar, porém, a formatação de incidência tributária é atualmente concentrada na origem. Assim, por vezes a sociedade vê determinadas ações e atividades econômicas ocorrendo na sociedade local e espera que o produto desta arrecadação ocorra ali, mas não ocorre”, aponta.

Kleber Castro, da FNP, destaca também que, com as novas regras, a Planta Genérica de Valores (PGV) pode ser modificada por decreto dos prefeitos, não necessitando mais da aprovação da Câmara dos Vereadores.

“O prefeito pode tomar essa decisão, ainda que tenha que sustentar isso tecnicamente. Isso é muito importante e pode ajudar a alavancar o potencial de arrecadação do IPTU”, destaca Castro.

Não há previsão de mudanças nos critérios de distribuição do FPM por conta da reforma. Entretanto, a partir de 2027, o Imposto Seletivo (IS) deve substituir o IPI na composição do fundo.

De acordo com análise do estudo "Multicidades 2024", as possibilidades de perdas de receita no FPM quando houver substituição pelo IS são "relativamente baixas", já que a reforma prevê a compensação por eventuais perdas.

BBC