

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA



MONOGRAFIA

As Receitas Municipais e o Sistema Tributária
entre 1990 e 1991. Muzambinho - MG, um estudo
de caso.



Aluno : Fernando Antonio Pires Montanari
Orientador : Prof. Gustavo Zimmerman

Campinas, Dezembro de 1992

TCC/UNICAMP
M762r
IE/794

CEDOC/IE

Í N D I C E

CAPÍTULO I	
O Sistema Tributário de 1966 e seu desenvolvimento nos anos oitenta	1
CAPÍTULO II	
O Sistema Tributário na Constituição de 1988	14
CAPÍTULO III	
Uma breve apresentação do caso estudado	22
CAPÍTULO IV	
As características tributárias do município	25
CAPÍTULO V	
Os condicionantes da receita municipal	37
CAPÍTULO VI	
Os impactos da Constituição de 1988	52
CAPÍTULO VII	
Considerações Finais	55
BIBLIOGRAFIA	
APÊNDICE ESTATÍSTICO	

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é o acompanhamento e a análise do desenvolvimento da estrutura de receita municipal durante a década de oitenta e as consequências da Constituição de 1988 para esta estrutura.

Ao acompanhar o movimento geral do Sistema Tributário, a análise procurará estabelecer correlações com um caso particular, o município de Muzambinho, Minas Gerais, cuja estrutura de receita pública servirá como objeto de acompanhamento e caracterização durante o período em foco.

De uma forma geral, as receitas municipais são oriundas de duas fontes principais, a arrecadação própria e a receita transferida, bem como das operações de crédito.

Como o tipo de município a ser usado como parâmetro, predominantemente agrícola e de população reduzida, apresenta, em geral, uma pequena participação da receita própria na totalidade de suas receitas, a análise será desenvolvida com uma atenção especial em relação às receitas transferidas, em relação às quais o grau de dependência deste tipo de município é elevado.

O desenvolvimento da arrecadação própria será acompanhado na tentativa de caracterizar seu comportamento e de apreender sua tendência.

O trabalho está dividido em dois grandes blocos temáticos interligados. O primeiro compreende os capítulos iniciais e que tratam do desenvolvimento do Sistema Tributário como um todo. O segundo focaliza sua atenção no município estudado, sem, contudo, perder o movimento geral.

CAPÍTULO I

O Sistema Tributário de 1966 e seu desenvolvimento nos anos 80

INTRODUÇÃO

Para uma correta compreensão da situação e das modificações sofridas pelo Sistema Tributário nos anos oitenta, faz-se necessária uma recapitulação, ainda que rápida, das origens e do desenvolvimento deste Sistema. Deste modo, impõe-se uma volta a meados dos anos sessenta, não apenas para uma recuperação dos objetivos que deram origem ao Sistema, ainda no âmbito da Reforma Tributária empreendida pela Revolução, mas também uma observação panorâmica do seu funcionamento, em correlação com os movimentos político-econômicos no Brasil dos anos setenta.

No diagnóstico econômico feito pelos formuladores do PAEG, a desordem tributária vigente desempenhava um papel central na geração dos desequilíbrios que impediam o desenvolvimento econômico. Junte-se a isso a necessidade de financiamento não inflacionário por parte do Estado e se terão as bases da centralização e racionalização do instrumento tributário que permitiu sua transformação num poderoso e crucial fator de promoção da acumulação de capital.

A racionalização do Sistema realiza-se em três momentos principais :

- a) eliminação da superposição tributária através de uma redefinição dos fatos geradores e das competências;
- b) eliminação da tributação em cascata, facilitando a fiscalização e criando uma cadeia de auto-fiscalização que reduz a sonegação;
- c) definição dos fatos geradores em vinculação com fatos econômicos específicos.

Estes fatores, além do fato de que a competência residual foi restrita à União, permitem uma maior adequação do Sistema Tributário às necessidades de formulação e execução de políticas econômicas, o que permitirá sua utilização como ferramenta de política econômica durante as diferentes fases subsequentes do comportamento da economia brasileira. A partir desta reformulação, a estrutura tributária permite à União a intervenção localizada sobre o aparelho econômico de acordo com os objetivos de suas políticas. Para a intervenção sobre o comércio exterior existem os impostos sobre importações e exportações e o Fundo de Comércio Exterior. O ITR, o ITBI, o IR e o IPTU, permitem a ação sobre o patrimônio e a renda. A produção e a circulação de bens estão sujeitas ao IPI, ao ICM, ao IOF e ISS. Como complemento, existem os Impostos Únicos com possibilidades de intervenção setoriais. Apesar de alguns destes impostos pertencerem à competência de estados e municípios, a outra face do processo, a centralização de poderes na esfera federal, os colocava à disposição do Governo Central.

O processo de centralização segue uma lógica de fortalecimento do Executivo Federal e de disciplinamento da ação financeira e tributária como forma de isolamento das influências políticas clientelísticas sobre o planejamento da ação estatal e a própria implementação destes planos emanados do Poder Central. A centralização tomou a forma de concen-

tração de recursos e poderes na órbita da União.

A concentração de recursos acontece através do aumento dos impostos de competência da União, expansão de suas bases e alíquotas e de uma maior elasticidade-renda característica destes impostos. A estrutura tributária distribui da seguinte forma as competências :

- a) União : IR, IPI, IOF, II, IEx e os Impostos Únicos;
- b) Estados : ICM e ITBI;
- c) Municípios : IPTU e ISS.

Esta concentração de recursos permite que a União aumente sua participação na arrecadação total em relação ao PIB, tanto em termos da receita própria como da receita disponível, notadamente a partir de 69.

A perda de capacidade própria de arrecadação por parte de estados e municípios tem, como forma de compensação em termos de disponibilidade de recursos, a criação dos Fundos de Participação de Estados e Municípios como contrapartida. O sistema de transferências montado com a criação dos Fundos de Participação funcionaria a partir de critérios distributivos, através de regras de rateio, e alocativos, através do estabelecimento de vinculações a categorias de gasto ou funções de governo.

O estabelecimento destas vinculações representa uma das faces da concentração de poderes sobre o funcionamento do Sistema Tributário no âmbito da União, constituindo um quadro de perda de autonomia político-financeira por parte das esferas subnacionais de governo. Outros mecanismos desta concentração de poder decisório são estabelecidos na medida em que o Senado possuía a capacidade de fixar as alíquotas máximas do ISS, ITBI e ICM, constituindo em instrumento de interferência sobre os impostos estaduais e municipais que foi levada ao extremo a partir do mecanismo que permitia à União conceder incentivos e isenções a partir de impostos de competência das demais esferas. Mesmo os recursos repartidos a partir da arrecadação dos Impostos Únicos estavam vinculados a programas setoriais definidos pela União.

O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA

Para o objetivo de uma visão panorâmica do desenvolvimento do Sistema ao longo da década de setenta, será adotada a divisão deste período em duas grandes fases, divisão esta encontrada na tese de mestrado de Rui de Britto A. Affonso, caracterizadas, de acordo com os objetivos do presente trabalho, em função basicamente das alterações ocorridas no padrão de relacionamento entre as esferas de governo. A primeira fase considerada vai de 1967 a 1976 e é caracterizada pela vigência plena dos mecanismos de centralização e concentração tributária em correlação com o autoritarismo político e com a expansão econômica do "Milagre". A segunda fase, compreendendo o período entre 1977 e 1986, é marcada pela progressiva descompressão da relação da União com os estados e municípios e pela desconcentração de recursos em favor das esferas subnacionais de governo. Este movimento liga-se fortemente ao processo de abertura política e de queda das taxas de crescimento.

Dentro da primeira fase, Affonso também realiza outro corte, delimitando os períodos de 67 a 70 e de 71 a 76, corte também observado aqui.

O período de 1967/70 inicia-se com a entrada do ministro Delfim Netto no comando do Ministério da Fazenda e a alteração da política econômica ortodoxa de contenção aplicada até ali. A partir de um novo diagnóstico, Delfim aposta no crescimento econômico como meio pelo qual os problemas de inflação seriam sanados. Neste relançamento da economia, que forneceria as bases para o surgimento do "Milagre brasileiro" do início dos anos 70, o mecanismo tributário foi usado de forma permanente como peça central no movimento de acumulação que se seguiu, através da canalização de um montante considerável de recursos para os setores e segmentos considerados prioritários pelo planejamento federal.

Esta transferência de recursos foi feita com base em um extenso programa de incentivos e isenções fiscais estabelecido para as exportações de manufaturas, para as aplicações financeiras e para os investimentos na formação de capital.

Para realizar esta operacionalização do Sistema Tributário enquanto ferramenta da acumulação privada, a União teve que abrir mão de uma parcela significativa de suas receitas, via incentivos, isenções e subsídios diretos. Diante da perspectiva de uma futura insuficiência de recursos, em virtude do aumento da necessidade de investimentos estatais e do crescimento da própria máquina estatal, a União fez uso de suas prerrogativas sobre o funcionamento do Sistema Tributário para arrebatar, compulsoriamente, os recursos de estados e municípios como fontes auxiliares de financiamento de suas políticas e para concentrar ainda mais os recursos e o poder de decisão sobre a destinação final dos mesmos.

Neste sentido são implementadas medidas que reduziram os percentuais do IR e do IPI destinados à constituição dos Fundos de Participação, os quais passam de 20% da arrecadação conjunta destes dois impostos, para 12% em 1968, situação que perdurará até 1975. Também o percentual repartido da arrecadação do IUCL cai de 55% para 40%. Com relação às receitas de competência dos estados, a ação da União centra-se sobre sua maior fonte de recursos, ou seja, o ICM. O envolvimento dos estados em programas de responsabilidade da União se dá através da concessão de incentivos e isenções às exportações, às importações, estas como forma de estímulo ao processo de acumulação, via máquinas e equipamentos, e com vistas ao combate à inflação, com redução das alíquotas para alimentos. Mesmo os recursos transferidos através dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, têm sua destinação estipulada pela União em função de programas e funções de governo de acordo com as diretrizes e prioridades do governo federal. Estas medidas comprometem de maneira decisiva a autonomia e a capacidade financeira das esferas subnacionais.

Este processo de drenagem de recursos, juntamente com a perda da capacidade de influir nas decisões a respeito do Sistema Tributário, a promoção do crescimento econômico via políticas localizadas e sem a disposição de um mecanismo adequado de financiamento, estão, como aponta

Fabrcio A. de Oliveira, na raiz do processo de deterioração das condições financeiras das esferas inferiores de governo, sem contar a própria desfiguração progressiva do Sistema em nível nacional.

No período 1971/76, o processo de concentração de recursos se amplia e o envolvimento dos estados na política de incentivos ao crescimento se aprofunda através da ampliação dos incentivos para exportações e importações e para bens de capital, que é acompanhada por um processo de redução de alíquotas do ICM o qual se prolongará até 76, que afeta ainda mais as finanças de estados e, indiretamente, de municípios, uma vez que estes participam na arrecadação deste imposto estadual.

De uma forma geral, o período 1967/76 é marcado por uma significativa concentração de recursos e de poder decisório em nível federal, que apresenta um aumento de participação na arrecadação tributária, tanto no critério de Receita Própria quanto no de recursos disponíveis. Pelo lado dos governos subnacionais, as receitas federais transferidas aos governos estaduais não foram suficientes para cobrir as transferências destes para os municípios, resultando em uma situação na qual a receita disponível é menor que a Receita Própria em nível estadual. Uma contrapartida disto é que o montante de recursos disponíveis em nível municipal é superior à capacidade própria de arrecadação. Vejamos os dados :

Arrecadação Tributária Própria por Nível de Governo

	1967	1970	1976
União	45,8	54,4	63,8
Estados	49,4	41,9	31,8
Municípios	4,8	3,7	4,5

Recursos Tributários Efetivamente Disponíveis por Nível de Governo

	1967	1970	1976
União	36,8	45,7	52,4
Estados	45,1	39,6	33,9
Municípios	18,2	14,8	13,6

Fonte : IPEA/INPES Nº 104

Na periodização feita por Affonso, um segundo momento da trajetória do Sistema Tributário criado em meados dos anos sessenta, compreende o período entre 1977 e 86, caracterizado por uma descompressão na direção das esferas inferiores de governo. Ao longo deste período, a União mantém seus níveis médios de participação na arrecadação tributária, em termos de Receitas Próprias, ao mesmo tempo em que cai sua participação em termos de recursos disponíveis, situação que reflete o aumento do montante transferido para outras esferas de governo. Como contraface deste processo, os municípios perdem posição em termos da capacidade própria de arrecadação, o que, porém, é em parte compensado por meio de transfer

transferências federais e estaduais, fator que permite, num primeiro momento, a manutenção dos níveis de recursos disponíveis e, na sequência, um ganho de participação de acordo com este critério. Os estados também apresentam um ligeiro aumento do montante de receita disponível sobre a arrecadação tributária própria.

Arrecadação Tributária Própria por Nível de Governo

	1977	1981	1986
União	62,8	61,6	68,4
Estados	32,3	33,7	35,7
Municípios	4,9	4,7	3,9

Recursos Tributários Efetivamente Disponíveis por Nível de Governo

	1977	1981	1986
União	52,0	51,9	45,5
Estados	33,9	33,4	36,9
Municípios	14,2	14,7	17,6

Fonte : IPEA/ INPES nº 109

De acordo com a interpretação de Affonso, dois fatores foram os condicionantes principais do processo de descentralização iniciado em 76:

- a) a abertura política
- b) a crise econômica

A centralização político-administrativa implementada pela Revolução atinge seu máximo em meados dos anos setenta, ao mesmo tempo em que o peso eleitoral da oposição aumenta, aproveitando as brechas da fachada institucional da ditadura, e, com isso, sua representação em um Legislativo ainda manietado. Esta perda de força eleitoral por parte do Regime incentivou medidas de expansão dos recursos transferidos via Fundos de Participação, como forma de atender às regiões menos desenvolvidas industrialmente, onde a ARENA, partido oficial, possuía seus redutos eleitorais mais importantes. Este movimento de fortalecimento dos aliados foi acompanhado por medidas que visavam enfraquecer a representação das oposições através de dispositivos que tinham como efeito a redução da participação proporcional dos estados mais desenvolvidos e populosos na composição do Congresso.

Ao mesmo tempo, a abertura política propiciou um canal para que se expressassem as pressões de estados e municípios, cuja situação financeira havia se deteriorado em função dos seguidos déficits e pelo recurso ao endividamento, no sentido de uma maior disponibilidade de recursos e da retomada da capacidade de gestão autônoma destes recursos, como forma de legitimação dos governos locais. Este aumento das pressões corresponde à explicitação da contradição entre a crescente autonomia política e a dependência financeira.

O segundo fator influente na descentralização, a crise econômica, parece ter desempenhado um papel contraditório neste processo.

Se, por um lado, desarticula as alianças político-sociais que sustentavam o modelo centralizador, cujos interesses tornam-se cada vez mais dificilmente acomodáveis dentro do aparelho estatal, em função da desaceleração econômica, do crescimento das taxas de inflação, da crise cambial e da própria perda progressiva da capacidade do Estado em manipular o instrumento tributário, o qual passa a funcionar atrelado à crise generalizada, por outro, a crise constitui um freio ao processo de descentralização. Este segundo movimento acontece na medida em que a crise exige uma maior ação de controle por parte do governo central, exigência acentuada a partir da adoção das políticas restritivas no âmbito dos programas de ajustamento externo implementados a partir da concepção monetária do Balanço de Pagamentos.

A interação destes dois fatores irá influenciar nos rumos tomados pelas modificações sofridas pelo Sistema, ou seja, a tendência verificada de uma distribuição de recursos não acompanhada de uma reformulação das esferas de competência tributária.

Do mesmo modo como tratou a periodização da primeira fase, Affonso subdivide o período 1977/86 em dois subperíodos, 77 a 79 e 80 a 86.

O período 77/79 constitui um marco na inversão da tendência concentradora de recursos e centralizadora de poderes, em função de três alterações básicas na legislação tributária :

- a) em 1978 a União assume o ônus do crédito prêmio do ICM;
- b) continuação do movimento, iniciado em 1975, de recomposição dos percentuais originais dos Fundos de Participação;
- c) em 1979 são extintas as vinculações orçamentárias para os recursos transferidos. São mantidas apenas as vinculações dos 20% para o ensino e dos 2% para a constituição do PASEP.

No período 80/86, a desconcentração de recursos se dá através da elevação dos percentuais dos Fundos de Participação e das alíquotas do ICM. Entretanto, a recuperação das receitas próprias dos estados é restringida pela recessão do início dos anos oitenta.

Em termos dos Fundos de Participação, são eliminadas as exigências de aprovação, por parte da União, de programas dos estados e municípios para a liberação dos recursos, cujo repasse passa a ser condicionado à transferência dos tributos federais arrecadados pelas outras esferas, bem como ao pagamento das dívidas junto à União. Em 1980, são extintas as vinculações a categorias econômicas nas transferências da União.

As pressões de estados e municípios, comandadas por organizações municipalistas, levam à aprovação da Emenda Constitucional nº 23, em 83, chamada "Emenda Passos Porto", que aumenta as porcentagens dos Fundos. Os estados e municípios também ganham recursos através da "Emenda Ayrton Sandoval" que repassa 50% da arrecadação do ISTR para os estados e 20% para os municípios.

Todo este processo de descentralização de recursos e de recuperação

formal de parte da autonomia das esferas subnacionais, porém, não conseguiu resolver suas dificuldades financeiras, agravadas pelo crescente peso assumido pelos encargos das dívidas, nem recuperar a autonomia destas esferas, na medida em que aumentou a dependência em relação aos recursos transferidos e foi acompanhado por um aumento da participação das transferências não-tributárias, cujas características de aprovação, repasse e aplicação dos recursos, acentuava a dependência política-econômica das esferas subnacionais.

Em termos tributários, se forem consideradas as receitas de Contribuições na arrecadação da União, a descentralização alcança níveis menores em função de um aumento da participação de recursos para-fiscais, o que, juntamente com um aumento da participação de tributos não transferíveis, conforma um quadro de relativização do movimento descentralizador ocorrido a partir de meados dos anos setenta.

Affonso aponta que as transformações do Sistema a partir de 1976, tiveram um caráter tal que configuraram uma nova situação de dependência, cujos laços de subordinação tornaram-se não mais exclusivamente fiscais mas crescentemente políticos.

A queda da arrecadação do ICM, em função da recessão, atinge diretamente as finanças estaduais, através de seu principal imposto, e indiretamente, os municípios, através de sua participação no montante arrecadado via transferências dos governos estaduais. De maneira geral, a participação do ICM no PIB passa da casa de 5/6% até meados dos anos setenta para o nível de 4% no início dos anos oitenta. Isto tem como consequência a queda, no total da arrecadação, da participação da Receita Tributária Própria, tendo como contrapartida o aumento da importância das transferências e das operações de crédito.

Composição das Receitas Estaduais

	1970	1980	1982
Rec. Tributária	74,6	67,3	64,6
Transferências	10,8	16,1	17,3
Op. de Crédito	6,0	10,9	12,2

Fonte : Affonso, Rui de Britto A.; Tese de Mestrado

Nos estados, isto tem como consequência a existência de índices negativos nos indicadores de Poupança Própria Corrente, significando que as receitas próprias são insuficientes para cobrir os gastos correntes. Os indicadores de Poupança Total não apresentam resultados negativos em função dos recursos obtidos através de transferências. No âmbito municipal, em geral, esta perda da importância relativa das receitas próprias e a elevação da participação de recursos de terceiros é mais suave.

Ao mesmo tempo, dentro do item Transferências, há um aumento da importância das "transferências não-tributárias", ou negociadas. Este mo-

vimento caracteriza mais um fator de ampliação dos laços de dependência em função da informalidade dos procedimentos, da inexistência de regras quanto a partilha e da irregularidade dos fluxos de recursos. Se forem somados o caráter bilateral de sua negociação, o que a torna fragmentada e política, e a vinculação dos recursos a projetos específicos, estará conformado o papel desempenhado por este tipo de transferência na constituição do novo quadro de dependência de estados e municípios.

Por fim, mas não de menor importância, o recurso a operações de crédito também tem a característica de retirar a autonomia das administrações ao criar condicionantes para suas decisões de gasto.

A dependência financeira acarreta uma maior dependência política, o que entra em contradição com o processo de gradual restabelecimento de um ordenamento político-institucional mais "aberto". Esta contradição une e fortalece o movimento municipalista em suas pressões no sentido de uma elevação das transferências e extinção das vinculações. A descentralização tributária resultante destes movimentos e contra-movimentos no interior da sociedade brasileira, não se traduziu em mais autonomia fiscal para estados e municípios, centrando-se na simples desconcentração de recursos.

A nova dependência, segundo Affonso, pode ter seus determinantes gerais identificados a partir de uma análise das estruturas patrimoniais das esferas administrativas.

No âmbito da estrutura passiva há a determinação da dependência "estrutural-formal", ou seja, estrutural na medida em que o "vínculo da subordinação encontra-se inscrito nas regras de operação dos mecanismos de obtenção de recursos", e formal no sentido de que define o grau de controle que estas regras permitem a uma esfera de governo exercer sobre as outras. A utilização deste controle se dará conforme as injunções da conjuntura político-econômica.

No âmbito da estrutura ativa, a utilização dos recursos no decorrer do tempo, irá resultar em uma composição que irá fornecer graus maiores ou menores de liberdade na determinação dos gastos de acordo com suas características.

Obtida uma perspectiva do desenvolvimento das relações "verticais", ou seja, as relações entre os três níveis administrativos, desloquemos nossa atenção para as relações "horizontais", ou seja, as relações entre as regiões componentes da Federação. De acordo com os objetivos deste trabalho, a análise estará centrada na variável tributária, considerando-se três dos seus aspectos fundamentais :

- a) o comportamento do ICM;
- b) o comportamento dos Fundos de Participação;
- c) o comportamento dos gastos tributários no âmbito do IRPJ.

O estudo do comportamento da arrecadação do ICM justifica-se na medida em que este imposto é a principal fonte de recursos fiscais dos estados e dos municípios mais desenvolvidos.

De uma maneira geral, a evolução da participação regional na arrecada-

dação total do ICM, no período entre 1974 e 87, apresenta uma perda de participação da região Sudeste e uma queda ainda mais acentuada de sua arrecadação per-capta. Na composição deste declínio relativo, a maior parte da queda da região Sudeste, cerca de 90%, deve-se à queda do estado de São Paulo.

Affonso aponta dois fatores principais para este comportamento :

- a) as alterações das alíquotas interestaduais;
- b) a recessão do início dos anos 80 e a mudança na composição do produto.

Dentro do debate travado, na década de setenta, a respeito das desigualdades regionais, um dos eixos foi o comportamento do comércio interestadual e o ajustamento do ICM na fronteira. Um dos argumentos dos estados menos desenvolvidos era que o critério de tributação do ICM "na origem", trazia benefícios para os estados mais industrializados, sendo o imposto pago pelos consumidores que residiam, geralmente, nos estados menos desenvolvidos. Como os estados industriais, na maior parte do tempo, apresentam saldos positivos em suas transações internas, isso significaria uma transferência de recursos tributários dos estados mais pobres para os mais ricos.

Os municípios também sofreriam impactos negativos por parte deste critério de tributação, na medida em que sua participação nos 20% da arrecadação do ICM é definida em função do valor adicionado no município. Agravando estes impactos existe o fato de que a maior parte dos produtos isentos de ICM são de origem agrícola, o que também afeta o valor agregado nos municípios menos industrializados e, conseqüentemente, sua participação nas transferências estaduais do ICM.

Antes de se realizar uma observação dos movimentos gerais das alíquotas interestaduais, seria interessante fazer uma correlação entre as alíquotas interestaduais e as internas e dos níveis destas com a apropriação dos recursos.

Em caso de uma igualdade entre as alíquotas interestaduais e as alíquotas internas, a receita arrecadada será apropriada exclusivamente pelo estado exportador, significando a plena vigência do critério de origem.

Se as alíquotas interestaduais forem iguais a zero, a receita será apropriada exclusivamente pelo estado importador, caso em que será completa a vigência do critério de destino na tributação.

Qualquer posição intermediária das alíquotas interestaduais, entre zero e as alíquotas internas, significará uma repartição dos recursos arrecadados, cuja proporção dependerá da relação entre as alíquotas interestaduais e internas.

Affonso aponta três momentos significativos na evolução das alíquotas do ICM :

- a) 1967 a 76, onde a Reforma de 1966 altera a situação de igualdade entre as alíquotas internas e interestaduais, com o aumento das primeiras, marcadamente nos estados do NO/NE e Centro-Oeste, e manutenção

das segundas. Ao longo dos anos setenta, há uma progressiva redução das alíquotas interestaduais em função de pressões dos estados menos desenvolvidos;

- b) 1976 a 80, período em que há uma progressiva elevação das alíquotas interestaduais, porém, de uma forma diferenciada por regiões, acontecendo um aumento maior nas regiões N/NE/CO;
- c) 1980, ano a partir do qual estabelece-se um critério de "mão-dupla", com alíquotas interestaduais diferenciadas para operações realizadas com estados das regiões N/NE/CO e para operações com o S/SE.

O funcionamento deste mecanismo de diferenciação de alíquotas faz com que, nas transações realizadas no sentido N/NE/CO para o S/SE, o critério de tributação aproxime-se do critério de origem. Nas transações realizadas em sentido contrário, chega-se próximo do critério de destino. Este fato permite perceber a influência deste mecanismo na distribuição horizontal dos recursos tributários.

O outro fator determinante no comportamento da arrecadação do ICM em nível regional, a crise de início da década de oitenta, desempenhou este papel ao impactar mais fortemente os estados industrializados com seus efeitos sobre o nível de atividades e a composição do produto.

A desaceleração do crescimento e a política recessiva ortodoxa de ajuste externo provocaram uma retração econômica que atingiu principalmente a atividade industrial, afetando a arrecadação dos estados mais industrializados. Ao mesmo tempo, o setor agrícola mantém sua participação, proporcionando um impacto menor sobre a arrecadação dos estados menos desenvolvidos industrialmente.

Produto Interno Bruto (PIB)	(1980 = 100)		
	1981	1983	1985
PIB total	95,7	93,8	106,7
Agropecuária	107,9	107,2	120,5
Indústria	91,1	85,9	99,0

Fonte : Contas Nacionais, IBGE

As mudanças verificadas na composição do produto afetaram também negativamente a arrecadação dos estados mais industrializados na medida em que a crescente participação das exportações no PIB, na década de 80 e, dentro das exportações, o crescimento dos produtos manufaturados, proporcionaram uma redução da base tributária em função das isenções incidentes sobre estas operações. A participação das exportações no PIB passa de 8,4% , em 1980, para 10,7% , em 83, e 12,9% , em 84. A participação dos manufaturados nas exportações evolui de 51%, em 81, para 56%, em 1984.

O comportamento dos Fundos de Participação também constitui um importante fator explicativo da evolução das relações horizontais dentro do

Sistema Tributário Nacional. Em função dos objetivos do presente trabalho, será privilegiado o acompanhamento do comportamento do Fundo de Participação dos Municípios, no período entre 1974 e 1985.

Em relação à evolução geral da participação regional nas transferências do FPM, o período apresenta uma ligeira ampliação do percentual apropriado pela região Sudeste, novamente puxada pelo comportamento de São Paulo. Ao mesmo tempo, a apropriação per-capta quase não se altera no período.

O principal fator determinante deste comportamento é a forma de elaboração dos critérios de rateio dos recursos do Fundo.

Até 1982, a distribuição dos recursos era realizada com base na proporção de 10% aos municípios das capitais e 90% aos demais.

A regra de rateio dos recursos do FPM dirigidos às capitais segue mecanismos semelhantes aos do FPE, obedecendo a coeficientes individuais de participação resultantes do produto do fator representativo da população pelo fator inverso da renda per-capta do respectivo estado.

Os 90% restantes dos recursos são distribuídos de acordo com o critério de população, unicamente. O coeficiente é atribuído de acordo com a faixa populacional em que o município estiver situado.

Em 1982 é constituída uma reserva, com uma parcela de 3,6% dos 90%, destinada a ser distribuída entre os municípios com coeficiente 4,0, ou seja, entre aqueles de maior contingente populacional e situados além do teto de coeficientes, ponto a partir do qual os aumentos de população não garantem a elevação dos coeficientes. Os municípios com coeficiente 4,0 continuam a participar normalmente do rateio dos restantes 86,4%. O critério de distribuição dos recursos desta reserva obedece ao critério que regulamenta a distribuição entre os municípios das capitais.

Deste modo, o fator determinante dos recursos distribuídos é a população residente, em função de sua participação na definição dos coeficientes de municípios de capitais ou não.

Afonso aponta que, para uma análise mais detalhada, é necessária a subdivisão da variável população residente em duas outras.

Em primeiro lugar, tem-se o comportamento da população dos municípios que já ultrapassaram o "teto". Esta variável tem pequeno significado em termos da variação da apropriação do FPM pelas regiões, na medida em que seus acréscimos de população não correspondem a elevações das cotas parte nos 90% (86,4% a partir de 1982) dos recursos. Na distribuição dos restantes 10%, ou 13,6%, na medida em que os municípios além do teto incluem a quase totalidade das capitais, a apropriação regional é amortecida pelo limite de 5% de participação no total dos municípios com fator 4,0.

Em segundo lugar, mas possuindo um maior poder explicativo na apropriação regional do FPM, está o comportamento da população situada abaixo do coeficiente teto. Acréscimos nesta variável implicam diretamente em elevações nas cotas-parte do FPM.

Desta forma, a variação da participação regional está íntimamente ligada a variações populacionais e, mais especificamente, à distribuição desta variação entre municípios acima ou abaixo do "teto" populacional.

O terceiro aspecto a ser observado refere-se ao comportamento dos gastos tributários regionais. Os gastos tributários são conceituados como sendo constituídos por isenções, incentivos, reduções de alíquotas e base de cálculo e outros favores tributários que representam "despesas" governamentais realizadas através de redução da carga tributária.

Este fator tem relevância explicativa nas variações da distribuição regional da arrecadação tributária, na medida em que representa uma alocação preferencial dos recursos constituintes dos Fundos de Participação, uma vez que estes gastos são dirigidos primordialmente a Fundos de desenvolvimento que beneficiam as regiões Norte/Nordeste e que atingem principalmente os impostos que constituem os Fundos, ou seja, o IR e o IPI, afetando negativamente o montante total a ser transferido à totalidade do país e, no qual, as regiões mais favorecidas pelos gastos tributários continuam a ter sua participação normal.

C A P Í T U L O I I

O Sistema Tributário na Constituição de 1988

INTRODUÇÃO

Todo este desenvolvimento de Sistema Tributário nos anos setenta, resultará, somado à desaceleração do crescimento e à crise do endividamento externo, à crise de financiamento do setor público característica dos anos oitenta.

O instrumento tributário é chamado a atuar no sentido de permitir a redução do déficit público, dentro do objetivo geral de diminuir as necessidades de financiamento do setor público, resultando na adoção de uma política tributária ativa que buscava caminhos alternativos para sustentar os níveis de recursos mesmo em um contexto econômico adverso.

Esta busca de caminhos, porém, seguiu sempre o caminho de menor reesistência para elevar a capacidade de arrecadação do governo federal e adaptar o Sistema Tributário às novas condições da economia. Na medida em que as modificações do Sistema apenas exploram ao máximo sua estrutura, sem modificar suas distorções, cada ganho de arrecadação estreita o raio de manobra dentro da mesma estrutura, colocando a necessidade de uma verdadeira reforma estrutural de todo o Sistema.

Como já foi visto, no âmbito das relações entre as esferas de governo, o Sistema Tributário sofre adaptações para adequá-lo à deterioração financeira das entidades subnacionais, situação agravada pelo contexto recessivo, e às pressões aumentadas no bojo do processo de liberalização política. Estas adaptações, no entanto, tem alcance restrito, na medida em que não alteram significativamente a distribuição institucional da receita, nem conseguem alterações que consigam reverter o quadro de dificuldades financeiras das administrações subnacionais.

A União, usando do poder que possuía sobre o funcionamento do Sistema, restringe as iniciativas que tivessem como objetivo a redução do domínio federal sobre os recursos tributários. Neste sentido, o governo central utiliza seu poder de tributar para sustentar o volume de suas receitas e para conter as transferências como parcela da receita tributária, compensando o crescimento das alíquotas dos Fundos de Participação com o crescimento de outras formas de arrecadação não sujeitas à partilha com as esferas inferiores de governo. O total de tributos partilhados tem sua participação no total da receita federal diminuída de 89,8%, em 78, para 67,5%, em 80, e 60,4% em 1984.

A base de sustentação política do primeiro governo civil pós-64 apresentava uma forte participação dos interesses de estados e municípios, o que contribui para fortalecer as demandas por mais recursos para estas esferas. Ante a impossibilidade de uma reformulação estrutural do Sistema, os interesses dos municípios, articulados em torno da chamada frente Municipalista, buscam o fortalecimento fiscal através de aumento nas transferências intergovernamentais, principalmente das referentes aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Durante todo o período, contudo, a União conserva quase intacto o poder sobre o Sistema Tributário que lhe foi conferido pela Reforma de 66 e por seus desdobramentos no período autoritário.

O NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO

O processo de elaboração do novo texto constitucional, enquanto mecanismo de reorganização das relações institucionais e políticas, constituiu-se no desequilíbrio natural de todo o processo de descentralização de poder e desconcentração de recursos que se iniciou na segunda metade dos anos setenta. O processo de redistribuição de poder se estende tanto no sentido horizontal, referente às relações entre Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto no sentido vertical, referente às diferentes esferas administrativas. No bojo deste movimento de reorganização, estados e municípios utilizam seu poder de influência, ampliada grandemente em função do regime político democrático, no sentido de retirar o excesso de poder e de recursos concentrados na esfera federal pelo arranjo do Federalismo Fiscal que operou no período militar.

A estrutura institucional deve contemplar a forma de relacionamento entre as esferas de governo, assim como o grau de autonomia de cada uma delas. Porém, entre as normas que regem o relacionamento entre estas esferas de poder, a definição da estrutura tributária é essencial para o estabelecimento dos meios financeiros que irão permitir a efetiva vigência da autonomia das unidades federadas, bem como estabelecer seus limites. Esta estrutura não compreende não só as respectivas competências tributárias como também a repartição dos recursos entre as esferas.

Tendo em vista os objetivos do presente trabalho, a análise do Sistema Tributário de 1988 ficará restrita a estes dois aspectos essenciais na definição do novo Federalismo Tributário, ou seja, a competência tributária das esferas de governo e o sistema de repartição e transferência de recursos entre as mesmas.

A Estrutura Tributária

Antes de procedermos a análise dos aspectos mais de perto ligados à questão do Federalismo, é importante que seja dada atenção à estrutura tributária criada pela Constituição de 1988 bem como apontar algumas de suas características mais relevantes nos aspectos aqui privilegiados.

Em comparação com a estrutura anterior, a nova apresenta uma diminuição no número de impostos, que passa de dezessete para quatorze.

Em relação à estrutura anterior, permanecem nove impostos :

- 1 - importação
- 2 - exportação
- 3 - renda
- 4 - propriedade territorial urbana
- 5- propriedade territorial rural
- 6 - operações financeiras
- 7 - veículos automotores
- 8 - produtos industrializados
- 9 - serviços de qualquer natureza

Sete impostos foram extintos :

- 1 - transporte rodoviário
- 2 - serviços de comunicação
- 3 - combustíveis e lubrificantes
- 4 - energia elétrica
- 5 - minerais
- 6 - circulação de mercadorias
- 7 - transmissão de bens imóveis

Cinco impostos foram criados :

- 1 - grandes fortunas
- 2 - circulação de mercadorias e serviços
- 3 - transmissão causa mortis e doação
- 4 - transmissão inter-vivos
- 5 - vendas de combustíveis a varejo

Destes cinco, três constituem-se, realmente, em impostos novos, ou seja, o grandes fortunas, o transmissão causa mortis e doação e o vendas de combustíveis a varejo.

O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços foi o resultado da fusão dos cinco impostos únicos com o antigo ICM, cujo objetivo foi a criação de um imposto moderno e de base mais ampla, sobre o valor agregado, na tentativa de torná-lo mais produtivo. A idéia original contemplava também a fusão do ISS. Porém, em mais uma demonstração de seus objetivos e influência política, os interesses municipais resistiram e impediram a retirada deste imposto de sua esfera de competência.

O outro novo imposto, sobre transmissão de imóveis, e outras, "causa mortis" e doações, é parte do campo de incidência do ITBI da antiga estrutura, dividido entre "causa mortis", acrescido de doações e outros tipos de transmissão, e no "inter-vivos".

Além da reestruturação da relação entre as esferas de governo, um dos objetivos do novo ordenamento tributário, mesmo não explícito, foi a recomposição da carga tributária, bruta e líquida, fortemente afetada pelo processo de ajustamento recessivo dos anos oitenta. Em termos numéricos, a carga tributária bruta, como participação no PIB, caiu de uma média de 25/26% nos anos 70, para 21/22% a partir de 1984. A carga tributária líquida cai ainda mais, de 16 para 10%, em virtude do processo de endividamento do setor público, representando uma redução acentuada do potencial de gasto do Estado.

Embora na dependência das condições macro-econômicas e da legislação infra-constitucional, as modificações na estrutura tributária abriram espaço para a expansão da carga tributária.

Em primeiro lugar, existe uma ampliação do número de impostos, uma vez que os impostos aparentemente extintos foram fundidos ou transformados e três novos foram criados. A própria criação do ICMS, de base ampliada, contribuiu para que este imposto tivesse maior eficiência e produtividade.

Em segundo lugar, as mudanças no IR, tais como isonomia e a determi-

nação a respeito da revisão e reavaliação dos incentivos e benefícios fiscais existentes, bem como a submissão à aprovação legislativa para novas concessões, permitiram a expansão de sua base de incidência e a contenção de gastos fiscais cujo resultado esperado seria expandir a carga tributária bruta e líquida.

Apesar dos condicionantes à sua efetivação, a nova estrutura permite o aumento da arrecadação e da capacidade de gastos das esferas de governo nacional e subnacional.

O Federalismo Fiscal

Nas palavras de Fabrício A. de Oliveira, o Federalismo fiscal se constitui em (...) "peça vital para a consolidação do processo democrático no país, dadas as gritantes desigualdades econômicas e tributárias existentes entre as suas regiões" (...).

No exame do Federalismo Fiscal, três aspectos principais devem ser analisados: a autonomia das diversas esferas administrativas, a repartição de recursos e a divisão de encargos entre as mesmas. Dentro dos limites do presente trabalho, somente os dois primeiros aspectos serão observados. O caminho a ser percorrido segue os marcos estabelecidos por Fabrício A. de Oliveira em sua Tese de Livre Docência, ainda inédita.

A capacidade que cada unidade administrativa possui para gerar suas próprias receitas depende da definição de dois parâmetros básicos: a distribuição da competência tributária e o poder de decisão sobre as alíquotas. Cabe aqui reforçar a idéia de que a capacidade de gerar seus próprios recursos é um fator condicionante da efetiva autonomia político-financeira das esferas administrativas.

Na estrutura em vigor até 1988, a conjugação entre uma forte concentração de competência e recursos no âmbito da União e a importância assumida pelo sistema de transferências para o financiamento das unidades subnacionais, criou uma situação em que a autonomia das subunidades foi duramente atingida. A recuperação deste estado de coisas foi um dos principais objetivos do processo constituinte.

No novo Sistema Tributário, a distribuição de competências evoluiu no sentido de um maior equilíbrio.

Em termos estritamente numéricos, os municípios foram os mais beneficiados, na medida em que conservaram os dois impostos que já participavam de sua órbita de competência, o IPTU e o ISS, e ampliaram esta órbita com a inclusão de dois novos, o ITBI "inter-vivos" e o IVVC. Apesar da ampliação de suas competências tributárias, a influência desta ampliação sobre a geração de receitas próprias municipais é dependente da postura fiscal dos municípios e de sua capacidade/disposição em explorar sua nova capacidade tributária.

Embora o número de impostos estaduais tenha sido mantido, a base de incidência destes impostos, menos do IPVA, sofreu profundas modificações. O imposto sobre transmissões "causa mortis" ou doações absorveu a base de i

base de incidência do antigo ITBI, nas transmissões de imóveis enquadradas em sua categoria, e incluiu na sua base de incidência quaisquer outros tipos de transmissão e doação "causa-mortis". Pelas suas características, no entanto, é de se prever que se trata de um imposto com baixa produtividade. A mais importante modificação deu-se com a fusão do ICM com os Impostos Únicos, resultando no ICMS, cuja base fiscal mais ampla expandiu o potencial de arrecadação daquele que já se constituía na principal fonte de receita própria dos Estados.

A União, confirmando a tendência de todo o movimento anterior a 1988 viu reduzido o número de impostos sob sua competência, em função da incorporação dos Impostos Únicos ao ICMS. A criação do Imposto sobre Grandes Fortunas não significou, na prática, nenhum ganho expressivo para o governo central, na medida em que se trata de um imposto de regulamentação problemática e de potencial de arrecadação duvidoso. O governo federal continua dispondo de mecanismos para ampliar o seu raio de manobra na captação de recursos. Estes mecanismos incluem o poder de criar impostos e contribuições sociais, a não necessidade de respeito ao princípio de anualidade para modificações do IPI, IOF, II e IEx e a capacidade de instituição de empréstimos compulsórios, taxas e contribuição de melhoria.

Enquanto a nova distribuição de competências evolui na direção de uma maior autonomia das esferas inferiores de governo, a definição de competência residual e de determinação de alíquotas não representa um avanço semelhante.

Aos estados e municípios continuou interdita a possibilidade de criação de novos impostos, ainda restrita à União. O avanço no sentido da recuperação plena da autonomia das administrações subnacionais que representaria uma descentralização desta capacidade, foi impedido, de acordo com Fabrício A. de Oliveira, por uma opção política no desenrolar dos trabalhos constituintes. Optou-se por uma troca entre a capacidade de exercício da competência residual por parte de estados e municípios e uma elevação das transferências dos Fundos de Participação. Esta também seria uma forma de compensação à perda de receita e de competência por parte da União. Contudo, ficou estabelecido que os impostos criados em função do exercício da competência residual por parte da União seriam automaticamente sujeitos a transferência aos estados.

Mesmo com o aumento dos percentuais dos Fundos, a renúncia em relação à competência residual enfraqueceu o espírito de reconstrução efetiva do ideal federativo.

Também no que diz respeito à liberdade no estabelecimento das alíquotas sob as respectivas competências, estados e municípios não conseguiram alcançar a plena autonomia. A manutenção do critério de origem na tributação do ICMS impediu que os estados gozassem da plena autonomia característica do critério de destino.

Apesar desta restrição proveniente da própria característica de cobrança deste imposto, cada estado poderá definir suas alíquotas sem um prévio limite máximo. Em caso de uma definição deste tipo provocar con-

flito tributário entre os estados, o Senado possui a faculdade de determinação da alíquota máxima. Ao Senado cabe também a definição das alíquotas interestaduais e de exportação, além de eventual fixação de um limite inferior às alíquotas. Aos estados, no entanto, ainda é facultada a concessão de alíquotas diferenciadas, isenções e outros benefícios fiscais resultantes de convênios entre os mesmos.

A única restrição à liberdade estadual a respeito dos demais impostos diz respeito ao poder do Senado sobre a fixação da alíquota máxima do Transmissão "Causa-Mortis" e Doação.

Em relação aos impostos de competência municipal, as administrações locais têm autonomia sobre a fixação das alíquotas do IPTU e do ITBI inter-vivos. Os outros dois impostos municipais, entretanto, ficam submetidos a alíquotas-teto a serem estabelecidas por lei complementar, impondo um limite para a ação autônoma dos municípios. Com relação ao ISS esta restrição, no entanto, é apenas uma formalização de algo que já existia. Apesar da inexistência de um dispositivo constitucional neste sentido, um decreto-lei instituiu, na prática e de maneira praticamente incontestada, esta limitação na legislação tributária.

O grande marco deste movimento de reconstrução da autonomia federativa, no entanto, foi construído com a proibição imposta à União referente à possibilidade de sua intervenção sobre a esfera de competência das subunidades.

O arranjo institucional que definiu o sistema de repartição das receitas tributárias foi o grande símbolo do sentido da atuação política das esferas subnacionais durante a confecção do texto constitucional e onde estas esferas conseguiram mais sucesso. (ver quadro I)

A definição dos mecanismos reguladores das transferências constitucionais assume, no caso brasileiro, uma importância destacada na medida em que um grande número de unidades administrativas não consegue suprir suas necessidades de recursos a partir de suas bases tributárias próprias. Nas unidades de baixa renda, os recursos transferidos cumprem o papel essencial de garantir os níveis de receita per capita mínimos.

O sucesso alcançado na repartição dos recursos poderia ter sido completado pela mudança do critério de tributação do ICMS. A adoção do critério de destino teria como efeito a diminuição das discrepâncias entre as bases tributárias dos estados. Na medida em que os estados menos desenvolvidos industrialmente são, predominantemente, importadores líquidos de produtos dos mais desenvolvidos, o critério de destino repercutiria em um aumento potencial da capacidade arrecadatória dos estados menos desenvolvidos, diminuindo sua dependência em relação às transferências.

As ações no sentido de aumentar as transferências constitucionais da União para as outras esferas, concentraram-se, essencialmente, nos recursos constituintes dos Fundos de Participação, ou seja, sobre a arrecadação do IR e do IPI. Além da elevação dos percentuais destinados à constituição dos Fundos, foram criados dois outros Fundos, alimentados pela

arrecadação, conjunta ou não, destes mesmos dois impostos. Observe a evolução das alíquotas dos Fundos pós-88 :

	FPE	FPM	FFR	FPEX
1988	18 %	20 %	3 %	10 %
89	19 %	20,5 %	3 %	10 %
90	19,5 %	21 %	3 %	10 %
91	20 %	21,5 %	3 %	10 %
92	20,5 %	22 %	3 %	10 %
93	21,5 %	22,5 %	3 %	10%

Os percentuais referentes ao FPE, ao FPM e ao FFR, relacionam-se com a arrecadação conjunta do IR e do IPI, enquanto os percentuais do FPEX são restritos à arrecadação do IPI.

Quanto à destinação, os recursos do FFR serão canalizados para o setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para serem aplicados pelos bancos federais destas regiões em créditos às empresas. O FPEX foi constituído com o objetivo de compensar os estados exportadores de produtos manufaturados pelas perdas oriundas das isenções fiscais sobre as exportações. Aos municípios foi assegurada a transferência de 25% dos recursos recebidos pelos respectivos estados por conta do FPEX.

As regras de rateio dos Fundos de Participação continuaram semelhantes às que já vigoravam.

Os municípios perderam três fontes de transferência de receita :

- a) 50% do ITR, que passa a ser repartido com a União;
- b) os Impostos Únicos, extintos;
- c) os 50% do ITBI, extinto, que eram repartidos com os estados.

Contudo, estas perdas foram devidamente compensadas. A alíquota de receita do ICMS transferida passou de 20% para 25%, suprimindo as perdas eventualmente acarretadas pela extinção dos Impostos Únicos, uma vez que estes foram incorporados à sua base de incidência. Para substituir os 50% do ITBI, os municípios passaram a contar com um imposto de sua própria competência, o ITBI "inter-vivos".

Todas as alterações realizadas no sistema de repartição tributária têm a tendência de reduzir a participação da União no total de recursos tributários disponíveis, em favor de estados e municípios. Os efeitos desta nova estrutura sobre as contas públicas liga-se à discussão da atribuição dos encargos entre as esferas de governo. Porém, esta discussão escapa aos objetivos deste trabalho.

C A P Í T U L O I I I

Uma breve apresentação do caso estudado

INTRODUÇÃO

Após a visão panorâmica apresentada aqui a respeito da evolução do Sistema Tributário brasileiro nos anos oitenta, centrada nos movimentos ocorridos no interior da estrutura federativa tributária, vamos, agora, nos dedicar à análise de um caso específico.

O caso em questão é uma pequena e agradável cidade do interior de Minas Gerais, terra natal do aluno/pesquisador.

Antes de penetrarmos nos aspectos tributários do caso, tentaremos de finir, em traços gerais, as características geográfico-econômicas deste município.

Aspectos Geográficos

Muzambinho localiza-se na mesoregião do sudoeste mineiro e microrregião da Baixa Mogiana. A área do município estende-se por 414 Km² a uma altitude média de 1100 metros.

Limita-se, em Minas Gerais, com os municípios de Juruaia, Cabo Verde Monte Belo e Guaxupé e, estando situado na região limítrofe com o estado de São Paulo, limita-se, também, com o município paulista de Caconde. Está distante 420 Km de Belo Horizonte e 350 Km de São Paulo.

Durante o período considerado neste trabalho, a população total passou de 15.600 habitantes para a casa de 17.800, em 1991, apresentando uma taxa de crescimento de 1,2271 % ao ano. A taxa de crescimento vegetativo apresenta-se ligeiramente superior, situando-se em 1,305 % ao ano.

Neste comportamento geral, é determinante o movimento da população urbana, que apresenta um crescimento anual a taxas de 2,39 %. Em contrapartida, a população rural sofre uma diminuição na razão de 0,049 % ao ano, em uma virtual estagnação. (ver tabela 1)

Como resultante destas duas tendências, a taxa de urbanização do município cresce continuamente ao longo do período examinado, passando de 56,29 %, em 1980, para 63,32 %, em 1991. (ver tabela 2)

O município, portanto, se urbaniza sem que isso represente um movimento considerável de abandono da área rural.

Aspectos Econômicos

Embora a abrangência deste trabalho não alcance a caracterização da economia do município em questão, é necessário que se estabeleça, mesmo que em traços largos, o ambiente econômico em que se situa a administração municipal de que vamos tratar.

A economia do município é, essencialmente, agropecuária. Dentre as atividades desenvolvidas tem preponderância a cafeicultura, cuja produção situa-se ao redor de 120 mil sacas/ano em média. Ainda estão estabelecidas as culturas de milho, arroz, feijão e batata. No setor pecuário

predomina a atividade leiteira, destinada tanto ao consumo in natura como ao beneficiamento e obtenção de derivados.

O incipiente setor industrial é composto, em sua quase totalidade por agroindústrias de pequeno porte, ligadas a atividades como a torrefação de café, obtenção de farinha de milho e fubá, doce de leite e queijos. Estão instaladas ainda microindústrias nas áreas têxtil e de calçados.

Outro segmento econômico existente, em pequena escala, é a mineração representada pela extração de pedras britadas e derivados.

O setor comercial é, basicamente, composto por pequenos estabelecimentos.

Este rápido sobrevôo às condições geográfico-econômicas serviu para montar, ainda que brevemente, o pano de fundo à análise a ser desenvolvida.

Sendo um município pequeno, agropecuário, praticamente monocultor, o caso estudado apresenta, em virtude de uma virtual incapacidade tributária ou da não exploração de sua base tributária própria, uma alta dependência em relação às receitas transferidas, constituindo um caso propício à análise dos impactos sofridos por uma estrutura econômica-fiscal deste tipo em virtude das transformações do Sistema Tributário Nacional entre os anos de 1980 e 1991.

É esta a análise que empreendemos a partir de agora.

C A P Í T U L O I V

As características tributárias do município

INTRODUÇÃO

Esta primeira aproximação ao desenvolvimento tributário do município de Muzambinho, não tem um caráter explicativo dos movimentos ocorridos em sua estrutura tributária. O objetivo, aqui, é realizar uma caracterização/descrição do comportamento desta estrutura, além de sua contextualização, mesmo que em largos traços. Esta caracterização terá por base os dados a respeito da participação dos diferentes grupos de receita no total da receita municipal, bem como seus valores reais e reais per-capta. Uma apresentação geral desses dados pode ser observada nas tabelas constantes do apêndice estatístico.

A receita municipal foi segmentada em três blocos : Receita Própria, Transferências e Operações de Crédito. Esta segmentação visa demarcar as influências exercidas por estes itens de receita sobre os recursos municipais e determinar as distintas forças que conformam a estrutura tributária do município em questão.

Enquanto as rubricas da Receita Própria estão, essencialmente, sob o controle da administração local, as Transferências são determinadas por instâncias sobre as quais o município não tem capacidade de influência. A realização de Operações de Crédito pode ser considerada sujeita a uma combinação destes dois fatores.

Ainda que implícitos no texto, a apresentação da evolução das receitas municipais deverá observar dois cortes temporais no período considerado. Um, de caráter mais geral, refere-se ao ano de 1988, momento de reestruturação do Sistema Tributário no âmbito da nova Constituição. Outro, mais particular, liga-se à Receita Própria e sua relação com as administrações municipais.

A RECEITA MUNICIPAL

A receita municipal como um todo, em termos reais, tem, como resultado de sua trajetória entre os anos de 1980 e 1991, uma queda de 16 pontos percentuais.

Esta queda, porém, não é contínua nem constante ao longo destes onze anos e, neste aspecto, comporta-se com a mesma erraticidade que caracteriza a quase totalidade dos indicadores econômicos no Brasil dos anos oitenta.

No interior desta trajetória oscilante, alguns anos apresentam tendências semelhantes, permitindo a identificação de alguns subperíodos, cuja descrição fazemos a seguir.

Há um subperíodo inicial de queda, de cerca de 42 %, entre 1980 e 1983, coincidindo com a recessão nacional do início da década. Este movimento é liderado pelas transferências estaduais do ICM, que caem pela metade no decorrer do triênio. Neste mesmo período, o ICM deixa de ser a principal fonte de receitas do município. As transferências do FPM assumem o lugar do ICM a partir de 1981, ano em que apresenta o único au-

mento de recursos transferidos para o município neste triênio.

A retração do nível de atividades deste período e a aceleração inflacionária atingem também os impostos municipais, levando a Receita Tributária Própria a uma queda de quase 70%. Este subperíodo também marca o aparecimento das receitas de operações financeiras, que, em diversos momentos sustentarão as receitas próprias e que evidenciam a importância dos mecanismos financeiros ao longo da década de oitenta. Este triênio apresenta uma perda real da Receita Própria de cerca de 47 pontos percentuais.

O afrouxamento do ajuste recessivo a partir de 1984 e a retomada das taxas positivas de crescimento econômico, demarcam um subperíodo, novamente um triênio, em que a tendência de queda se inflete e que, por conta dos efeitos expansivos dos níveis de atividade e arrecadação gerados pelo Plano Cruzado em 1986, as receitas municipais atingem seu pico no período considerado (1980/91), neste mesmo ano. Em termos reais, este ponto de máximo na arrecadação representa um aumento de 57 pontos percentuais em relação a 1980.

Este comportamento é liderado e condicionado pelas transferências do FPM, que cresceram quase 220% entre 1984 e 1986. A existência de uma defasagem temporal de cerca de três anos entre a geração de ICM no município e o reflexo disso sobre os valores efetivamente transferidos deste imposto ao município, fato que será tratado mais detidamente no decorrer do trabalho, impede que a recuperação deste imposto se traduza em maiores transferências ao município, coisa que só acontecerá em 1986. De qualquer forma, o triênio apresenta um aumento de 25% nas transferências do ICM, em relação a 1983.

Do mesmo modo, a Receita Própria cresce no triênio (42%) e atinge o seu pico em todo o período, no ano de 1986. Nos anos de 1984/85, a recuperação baseia-se, essencialmente, no comportamento do componente financeiro. Em 1986, este item perde recursos reais e passa a liderança aos impostos, cujo comportamento é impulsionado pelo crescimento econômico e pela retração dos índices de inflação.

Ainda com respeito a este subperíodo, é interessante notar, não só em relação ao município em questão, mas de maneira geral, o impulso recebido pelos itens de receita relacionados com a atividade econômica, levando-os aos seus picos de arrecadação e transferência.

Como que continuando um movimento cíclico trienal, o subperíodo seguinte, compreendendo os anos de 1987/88/89, é caracterizado por uma sequência de quedas de receita que produzem, em 1989, uma perda de mais de 70% em relação a 1986 e, também, o ponto mais baixo das receitas municipais, com perdas de mais de 60 pontos percentuais em relação a 1980.

A volta dos baixos índices de crescimento, acompanhada pela erraticidade das políticas de estabilização e da aceleração inflacionária, atinge fortemente as transferências do FPM, as quais apresentam uma queda, no triênio, de quase 230%. A defasagem temporal a que estão sujeitas as transferências do ICM, atua agora como amortecedor da queda deste item,

o qual, no entanto, tem uma redução real de cerca de 50 pontos percentuais.

É interessante notar que este subperíodo é marcado pela nova estrutura do Sistema Tributário resultante da Constituição de 1988.

Apesar das medidas desconcentradoras de recursos adotadas no novo perfil da organização tributária, no seu primeiro ano de vigência é a arrecadação própria que apresenta o melhor desempenho no caso estudado. Em 1989, a receita própria tem dobrado seu montante real, puxada pelos novos impostos municipais e pelas receitas financeiras, as quais, em correspondência com o auge da chamada "ciranda financeira", têm um aumento real de cerca de 180%.

As modificações constitucionais de 1988 atingem seu pleno efeito em 1990, refletindo-se em um aumento de 135% na receita municipal, composto por fortes aumentos nas transferências, influenciadas pelas alterações de suas bases tributárias e de seus percentuais de distribuição, alterações estas que conseguem superar os efeitos da retração econômica.

Em nível municipal, embora os impostos criados em 1988 continuem a crescer, os acréscimos da receita real que os impostos existentes antes de 1988 apresentam, demarcam uma nova orientação fiscal na administração local.

O ano de 1991 apresenta uma nova inflexão na trajetória de crescimento do ano anterior. Novamente esta queda é liderada pelo FPM, que cai 24%, e pelo ICM, com queda de 39%. A queda da Receita Própria se dá em menor medida, resultando em uma queda de cerca de 25% da receita municipal neste ano.

É interessante notar que a orientação fiscal do município continua a se dirigir no sentido da recuperação da arrecadação real de seus impostos próprios, enquanto o montante gerado pelas aplicações financeiras decresce.

Uma característica notável do caso estudado é que seu montante total de recursos varia de acordo com as variações de sua principal fonte de receita a partir de 1981, o Fundo de Participação dos Municípios.

Em termos reais per-capta, a trajetória da receita municipal tem o mesmo comportamento, com os mesmos ciclos e influências. O comportamento populacional, contudo, faz com que as receitas reais per-capta apresentem um amortecimento das recuperações e um aprofundamento dos movimentos descendentes, em relação às magnitudes das oscilações da receita municipal como um todo.

Uma comparação dos movimentos das receitas real e real per-capta, tendo como base o ano de 1980, demonstrará esta característica.

Variação das Receitas	(ano base 1980 = 100)				
	1983	1986	1989	1990	1991
Total	57,9	157,7	48,0	112,8	84,1
Per-capta	54,1	137,5	39,9	89,5	65,1

Como demonstrado, ao fim do período, a receita per-capta sofre uma perda real sensivelmente maior do que a apresentada pela receita total.

A Receita Própria

Neste bloco foram incluídas as contas que estão sob o domínio direto da administração municipal. Assim foram consideradas não somente a Receita Tributária, que abrange impostos, taxas e contribuições de melhoria, mas também outros grupos de receita, tais como, Patrimonial, Industrial, Serviços, Alienação de Bens e as englobadas no grupo Outras Receitas Correntes.

Para efeito de análise, o item Alienação de Bens não será considerado, em virtude de sua característica esporádica e aleatória, além de sua pequena relevância enquanto variável explicativa.

De uma forma geral, a Receita Própria do município de Muzambinho sofreu uma perda de participação percentual na receita total a partir de 1980. Neste ano ela representava 20,53% da receita total e, após um período praticamente ininterrupto de queda, chega ao ano de 1988 com uma participação percentual de apenas 9,14 pontos. (ver tabela 5) Em 1989, este grupo apresenta uma reação que lhe permite alcançar um nível de participação semelhante ao do início da década, recuando nos anos subsequentes para algo próximo aos 13 pontos percentuais.

Em termos do movimento geral do montante real de recursos arrecadados de acordo com as rubricas da Receita Própria, existe uma tendência de queda até 1988 e uma recuperação nas três anos seguintes, embora sem que os níveis reais de recursos do início da década sejam atingidos, resultando em uma queda de 44 pontos percentuais ao longo deste período. (ver tabela 8)

No entanto, a análise do comportamento da Receita Própria em termos do montante real de recursos apresenta nuances dentro da tendência geral de perda de importância deste item na receita municipal e do próprio declínio real do montante arrecadado.

Estas nuances podem ser identificadas em um acompanhamento da trajetória da Receita Própria real em relação com a trajetória da Receita Total real e separadas em períodos distintos. (ver tabela 8)

Em 1981, a participação se mantém, na medida em que as duas caem quase que na mesma proporção.

O aumento de participação percentual em 1982 não corresponde a um aumento real em relação a 1980, mas apenas uma recuperação dos níveis daquele ano, enquanto a Receita Total declina, sendo esta recuperação determinada por receitas financeiras.

Se, a partir de 1982, a queda da participação é constante, o montante real de recursos não se comporta de forma tão regular. Há um ciclo bem definido neste comportamento da Receita Própria :

1983/84 - queda real de 48% no biênio;

1985/86 - elevação real de 43%, porém abaixo da Receita Total;

1987/88 - nova queda (70%), chegando a 1988 com o nível mais baixo de recursos reais e coincidindo com a mais baixa participação percentual do período entre 1980 e 1991.

Em 1989, a vigência dos novos impostos municipais permite que os recursos próprios sejam duplicados, num momento de queda da Receita Total.

Em 1990, mesmo com o crescimento dos recursos reais (41%), a Receita Própria perde participação na medida em que esta apresenta um crescimento menor do que o alcançado pela Receita Total.

Esta relação se inverte em 1991, quando a Receita Própria aumenta sua participação por mais do que a Total.

Na análise da Receita Própria, o ano de 1989 é um momento significativo, na medida em que representa a entrada em vigor de um novo desenho tributário e de uma nova orientação administrativa no município. A confluência destes dois fatores, novos impostos e o tratamento dado aos antigos, permite a duplicação dos recursos reais gerados a partir de fontes próprias. (ver tabela 8)

A queda de 1991 é causada pelas receitas financeiras e não pelas tributárias, confirmando o novo caráter da administração municipal.

A arrecadação própria per-capta tem o mesmo comportamento que apresentou em relação à Receita Total, resultando em uma perda de 57% em relação a 1980, 13 pontos abaixo da Receita Própria real.

A análise da influência dos ciclos eleitorais sobre a arrecadação própria será feita em um tópico especial na sequência do trabalho.

Descrito o comportamento do bloco de receitas próprias como um todo, cabe agora analisar o movimento entre seus componentes.

No interior do bloco de receitas próprias, o grupo mais importante, em função de sua relevância enquanto caracterizador da postura fiscal do município, é o Tributário. Aqui se encontram os impostos sob competência municipal, IPTU, ISS, e, após 1988, ITBI "inter-vivos" e IVVC, as taxas de poder de polícia e de serviços urbanos, bem como as contribuições de melhoria.

No seu todo, este grupo sofreu uma constante perda de importância no total de recursos da prefeitura de Muzambinho. Sua participação, que em 1980 é de cerca de 14 pontos percentuais, chega a seu piso em 1988 (1,9%), a partir de onde começa a recuperar-se até alcançar os 9,7 pontos em 1991. (ver tabela 4)

No comportamento da arrecadação tributária real, o período entre os anos de 1980 e 1988 apresenta uma queda contínua, chegando a este último ano com uma perda de cerca de 93 pontos percentuais em relação ao início da década. Sob os impactos do Plano Cruzado, o ano de 1986 foge à regra de seu subperíodo, porém sem conseguir reverter a tendência. (ver tabela 9)

Esta reversão na tendência de queda somente irá acontecer em 1989, sob a influência do novo arranjo tributário e da nova administração municipal. Apesar dos três anos de recuperação, a Receita Tributária somente consegue recuperar cerca de 60% dos seus níveis reais de 1980.

A observação dos movimentos ocorridos no interior deste grupo permite o estabelecimento de algumas relações, conforme se constata na tabela 5 do apêndice estatístico.

Inicialmente, deve-se descartar o item relativo às Contribuições de Melhoria, na medida em que estas, quando existentes, não representam peso relevante.

Entre os outros dois itens, Impostos e Taxas, é interessante notar que estas últimas apresentam-se constantemente superiores à soma do ISS e do IPTU, no período entre 1980 e 1988, conforme a tabela abaixo :

Participação na Receita Municipal (%)

	1980	1986	1988	1989 *	1991 *
Impostos	6,20	1,24	0,31	4,25	7,11
Taxas	7,74	2,04	1,17	0,40	2,59

* IPTU, ISS, ITBI "inter-vivos" e IVVC

Esta relação entre taxas e impostos no período entre 1980 e 1988, permite entrever o perfil da orientação fiscal-tributária das administrações. Na medida em que as taxas são arrecadadas em função de serviços prestados, urbanos ou administrativos, diretamente aos seus usuários, sem consideração com respeito à capacidade contributiva, e que os impostos recaem sobre o patrimônio e a atividade econômica, o decréscimo de ambos e a relação mantida entre eles reflete não somente uma virtual renúncia fiscal como também o tratamento preferencial dispensado aos proprietários urbanos, conformando um perfil regressivo da administração tributária.

Na tabela acima também está demarcada a inversão desta característica a partir de 1989, com os impostos passando a superar largamente as taxas e com grandes aumentos no montante real da arrecadação, principalmente do IPTU. (ver tabela 9) Desta forma, além de enfatizar a arrecadação própria, a administração que se inicia em 1989 evolui no sentido de alterar o perfil tributário do município.

O próximo grupo da Receita Própria é o Patrimonial.

Ao longo do período, este grupo registra várias contas, tais como, Valores Mobiliários, Dividendos, Participações, Aluguéis e Outras.

As três primeiras contas não têm papel significativo, por terem um comportamento esporádico e com baixo poder contributivo. Somente no ano de 1980 é que a conta Valores Mobiliários apresenta alguma relevância no interior do grupo, praticamente desaparecendo no restante do período.

A segunda conta em importância é a Aluguéis, não tanto em função dos seus valores, mas de sua constância, já que seus montantes reais declinam.

A principal conta do Patrimonial é designada por Outras e abrange, essencialmente, aplicações financeiras. Esta conta é a responsável pelo comportamento do grupo, tanto em relação à sua participação percentual quanto ao montante real de recursos gerados, uma vez que, desde seu apa

recimento, em 1981, o grupo assume relevância como fonte de receita.

Em termos de participação na receita municipal, o grupo cresce constantemente até 1985, quando representa 12% do total de receitas. Os três anos seguintes demonstram uma inflexão, interrompida em 1989, quando atinge seu pico de participação, coincidente com o auge do processo especulativo financeiro em nível nacional. Em 1991, retorna a níveis pouco acima dos apresentados em 1980. (ver tabela 4)

Se a conta Outras determina a trajetória do grupo Patrimonial em termos de sua participação na Receita Total, em termos dos recursos reais, o fato se repete.

Os montantes reais de recursos crescem continuamente entre 1980 e 1985, quando atinge o auge, num crescimento de quase 500 pontos percentuais em relação a 1981. Esta tendência de alta se inflete nos três anos seguintes. 1989 marca outro forte crescimento real, caindo em seguida, mantendo, porém, um ganho real em relação ao início da década.

Dois pontos destacam-se da análise do comportamento deste grupo e de sua conta principal. O primeiro é que, contrariando o comportamento das contas e grupos até aqui analisados, o ano de 1986 apresenta uma redução do volume real de recursos. o segundo ponto refere-se ao fato de que, também em uma tendência contrária, ao final do período esta conta apresenta ganhos reais em relação ao início dos anos oitenta.

Este contraste entre os itens de receita ligados à produção e à renda, tanto impostos e taxas municipais quanto as transferências, e as receitas oriundas de operações financeiras demonstra o reflexo de uma década em que as oscilações nas taxas de crescimento e o desequilíbrio financeiro do setor público tornaram o mercado financeiro um refúgio para a preservação e valorização da riqueza.

Em diversos momentos, a administração municipal usou esta válvula de escape para evitar uma queda ainda maior de seus recursos e para sustentar seu comportamento de virtual renúncia fiscal que caracterizou o período entre os anos de 1980 e 1988.

O grupo Industrial, composto pelas contas Água e Esgotos, é relevante por sua participação ou valores, mas por significar uma alteração nos serviços públicos prestados pela administração municipal. A partir do ano de 1981, o serviço de abastecimento de água deixa de ser fornecido pela prefeitura, sendo transferido para uma autarquia estadual. Em 1980 o grupo representava cerca de 1% da receita municipal, tendo a conta Água representado 84% deste montante. A partir de 1981, a participação percentual média do grupo situa-se ao redor dos 0,06 pontos percentuais. (ver tabela 4)

O grupo Serviços representa, basicamente, taxas escolares e de administração da estação rodoviária municipal. Seu comportamento obedece às características dos outros grupos, apresentando queda de participação desde 1983, quando representava 1,3% da receita total, atingindo seu piso em 1989 (0,3%), recuperando-se até atingir 1,16% em 1991.

O próximo grupo, o genérico Receitas Diversas, ou Outras Receitas

Correntes, engloba um variado espectro de contas. Para a análise tributária-fiscal, porém, as relevantes referem-se às Multas, sobre impostos e taxas, e a Cobrança da Dívida Ativa. Embora estas duas contas não representem uma maioria significativa dos recursos deste grupo, sua importância para nossa análise suplanta os valores considerados.

Seguindo a tendência da maioria das receitas próprias, estas contas apresentam contínua queda de recursos reais e de participação percentual até 1990, recuperando-se em 1991. (ver tabela 9)

Complementando a virtual renúncia fiscal característica de praticamente toda a década de oitenta, as administrações municipais negligenciaram a cobrança das dívidas tributárias e também das penalidades decorrentes do não pagamento.

Se não bastassem os efeitos negativos desta negligência em si mesma, seu reflexo sobre a arrecadação de impostos municipais em geral é considerável. Tal comportamento, na medida em que estimula a continuidade da sonegação e desestimula futuros pagamentos dos que já os faziam, pode ter operado como um dos fatores decisivos da queda da arrecadação própria apresentada no período.

Novamente aqui, no que se refere à Cobrança da Dívida Ativa, a influência da administração eleita em 1988 é sentida, pelo menos no ano de 1991, quando esta conta apresenta um aumento do montante real de mais de 1000 pontos percentuais. (ver tabela 9)

Esta nova postura é coerente com toda a postura fiscal de recuperação da arrecadação própria, na medida em que a arrecadação de um imposto varia diretamente em relação à cobrança deste mesmo imposto.

As Transferências

Em uma decorrente contraposição ao fraco desempenho das Receitas Próprias, as fontes de receita provenientes de transferências mostram-se essenciais para as finanças municipais do município estudado.

Durante o período considerado, o total médio das receitas transferidas ao município situa-se em torno de 77,5% da receita municipal, oscilando entre o mínimo de 69%, em 1982, e o máximo de 86% em 1988. (ver tabela 7)

Seguindo o mesmo método utilizado na análise das Receitas Próprias, a descrição do comportamento das Transferências será feita tendo como referência a participação destas na receita municipal e os montantes reais transferidos ao município.

Do mesmo modo, as transferências serão segmentadas em dois grupos, ou seja, as transferências provenientes de fontes federais e as originadas de fontes estaduais.

As transferências referentes ao governo federal constituem-se, ao longo do período, exceto no ano de 1980, no principal item de receita municipal, situando-se numa média total de 46,2%. (ver tabela 6)

Dentro do grupo das transferências federais estão enquadrados o FPM,

o ITR, o IR-fonte e os Impostos Únicos, IUCL, TRU, ISTR e IUM. Além destes, aparecem algumas rubricas esporádicas.

Nas contas do município algumas destas transferências estão divididas entre Correntes e de Capital, divisão suprimida no presente texto por não influir no tipo de análise a ser realizada e porque esta contabilização obedece a critérios puramente contábeis, uma vez que as vinculações deixaram de existir e toda receita recebida por força das disposições constitucionais poderia ser classificada como receita corrente.

Uma rápida observação da composição das transferências federais permite definir como seu principal componente o Fundo de Participação dos Municípios. Ao longo do período, as transferências do FPM evoluíram de uma participação percentual na receita municipal de cerca de 27% em 80, até alcançar os 54,9% em 1991. (ver tabela 7) Estes dois anos são, respectivamente, o piso e o tete de participação do FPM, evidenciando um processo de aumento de importância para o município ao longo dos onze anos considerados.

Com relação aos recursos reais transferidos, o FPM segue a mesma trajetória já descrita da receita total do município de Muzambinho, exceto no ano de 1981, ano, por sinal, em que se torna a principal fonte de recursos para a administração local. Portanto, apresenta também o pico em 1986 e o piso em 1989 e tem um ganho de cerca de 67% em relação ao volume real de recursos que foram transferidos em 1980. (ver tabela 8)

As oscilações das transferências per-capta seguem, novamente, a mesma trajetória e repetem o comportamento já descrito em relação aos momentos de retração e de recuperações. Como resultado, ao final do período, as transferências do FPM per-capta apresentam um aumento de apenas 28% em relação a 1980.

Apesar do período como um todo apresentar contínuas alterações nas alíquotas do FPM, neste estágio de trabalho o corte analítico centra-se na Constituição de 1988. Apesar de, nos três anos de vigência da Constituição, as transferências do FPM apresentarem dois anos de queda real, a comparação entre os montantes transferidos nos anos de 1988 e 1991 revela um ganho real de cerca de 70 pontos percentuais. (ver tabela 8)

O segundo ítem em importância dentro das transferências federais é o conjunto de impostos único, que apresenta, na média geral do período, um índice de participação ao redor de 1%. (ver tabela 7) No início do período considerado, esta fonte de recursos chega a representar 3,2% do total das receitas municipais, participação esta que oscila consideravelmente, chegando a ser estatisticamente irrelevante no ano de 1990. A distribuição desta participação entre os componentes do grupo é irregular, assim como a própria participação anual destes componentes na formação do montante do grupo. (ver tabela 6)

Em termos de recursos reais, o mais representativo é o IUCL, que mostra seu melhor desempenho em 1980, decaindo a partir daí. Recupera-se em 1986 e 1987 e chega a seu último ano de efetividade, 1988, com um índice de 27 pontos percentuais em relação a 1980. Os dois outros Impostos

Únicos recebidos pelo município, o ISTR e o IUM, além de não constantes são praticamente irrelevantes enquanto volume de recursos.

As transferências do ITR têm um caráter mais regular, aparecendo em todos os anos ao longo do período considerado, apresentando uma participação média de cerca de 0,5% da receita municipal. Apesar da regularidade dos repasses, seu peso varia constantemente e significativamente, indo de um mínimo de 0,04% até seu máximo de 1,57%. (ver tabela 6)

Ao longo do período, os montantes reais de recursos transferidos em função do ITR declinam, chegando ao ano de 1991 representando apenas 17 pontos percentuais em relação a 1980.

O corte em 1988 mostra uma curiosidade no comportamento do ITR. Se existe uma retração dos recursos reais em 1989, representando o segundo pior desempenho do período, os dois anos seguintes mostram um sensível crescimento, ainda que este imposto tenha sua arrecadação repartida com o governo federal de acordo com a nova repartição dos impostos estabelecida pela Constituição de 1988. (ver tabela 2)

A contribuição do Imposto de Renda Retido na fonte é suficientemente pequena para que sua influência e relevância no caso possa ser desconsiderada. (ver tabela 6)

Especificamente nos anos de 1987/88/89, o município de Muzambinho recebeu transferências federais referentes aos programas de Ação Integrada de Saúde e Fundação de Amparo ao Estudante. Estes dois itens têm uma participação conjunta na receita municipal de 3,35% e 3,6% nos anos de 1987 e 1988 respectivamente, reduzindo-se a 0,66% no ano seguinte. Os recursos reais diminuem seguidamente ao longo dos três anos, havendo a sustentação da participação em virtude da queda sofrida pela receita total em 1988. Em 1989 os recursos sofrem uma redução de cerca de 90% marcando o término dos programas. (ver tabela 6)

Estes itens de receita são um exemplo da importância que convênios e programas financiados com recursos de outras esferas de governo podem assumir para municípios de pequeno porte, assim como o caráter esporádico e temporário desta fonte de recursos. O período de surgimento deste tipo de transferência reflete seu poder como forma de cooptação política dos municípios, uma vez que este triênio é marcado por eleições municipais e pela definição de vários aspectos políticos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, entre os quais o mandato presidencial.

Além das transferências federais, o município recebe recursos através de transferências tributárias dos estados, as quais, no caso estudado, representam a segunda fonte de recursos para o município.

As transferências estaduais provêm de três fontes: ICM, ITBI e IPVA. O principal componente das transferências estaduais é o repasse do ICM. Este item de receita apresenta uma média de participação em torno de 28,5% na receita municipal e uma tendência constante de queda de participação percentual, exceto entre os anos de 1987 e 1989. (ver tab. 6)

Embora ressaltem a importância do ICM para o município, os números de sua participação na Receita Total não espelham fielmente o seu comportamento em termos do seu montante de recursos reais e reais per-capta transferidos ao município, sendo que estes últimos têm o mesmo com -

portamento em relação aos recursos reais já observado para o FPM.

Os recursos do ICM transferidos ao município mostram uma tendência constante de queda, sendo esta tendência interrompida em apenas dois momentos, nos anos de 1986 e 1990, marcados pela recuperação econômica do Cruzado e pelas novas regras constitucionais de 1988.

Em seu primeiro ciclo de queda, entre 1980 e 1985, as transferências do ICM sofrem uma retração cerca de 58 pontos percentuais. A recuperação de 1986 não consegue restaurar os índices de 1980 e os três anos de declínio que se seguem derrubam as transferências ao seu nível mais baixo, cerca de 39% do montante de 1980. Uma forte recuperação em 1990 permite que as transferências atinjam seu melhor desempenho desde o início do período considerado. Apesar desta recuperação, os recursos provenientes de transferências do ICM para o município de Muzambinho chegam em 1991 apresentando uma queda de 46% em relação a 1980. (ver tabela 8)

O comportamento deste item após o ano de 1988 resulta em um aumento real de cerca de 14 pontos percentuais, apesar de apresentar quedas em dois dos três anos do período.

A segunda fonte de transferências estaduais é constituída pelo ITBI, cuja participação média é de 2,3% entre 1980 e 1989. Este item tem um comportamento ligeiramente diferente da maioria observada até aqui, pois apresenta um crescimento a partir de 1981, quando representa 1,1% da receita municipal, evoluindo até alcançar os 4,9 pontos percentuais em 1986, a partir de quando começa a perder rapidamente importância. (ver tabela 6)

A trajetória dos recursos reais transferidos ao município por este item segue uma tendência cíclica, com três anos de queda, entre 1982 e 1984, dois anos de crescimento, 1985/86, atingindo o auge neste último ano, a partir do qual declina rapidamente até sua extinção em 1990 em virtude da nova configuração tributária.

A terceira fonte de receitas estaduais transferidas, o IPVA, constitui uma modificação da antiga TRU, realizada em 1986, quando esta é deslocada para a esfera de competência estadual. Este item apresenta uma participação média de 1,3% na receita municipal, compreendida em uma faixa de variação entre 2,4% e 0,46%. (ver tabela 6)

Mesmo não tendo uma participação muito expressiva, o IPVA substituiu a TRU com vantagens para o município em termos do montante de recursos transferidos. A comparação entre os picos de receita destes dois itens, 1987 e 1980 respectivamente, demonstram um ganho de cerca de 800% em favor do IPVA. Mesmo assim, em 1991, este item apresenta uma perda de cerca da metade dos recursos reais de 1986. (ver tabela 2)

As Operações de Crédito

Esta outra fonte de recursos apresenta-se à análise em função não de sua participação, mas de sua virtual ausência durante todo o período entre os anos de 1980 e 1991.

Se decorrente da falta generalizada de crédito para o setor público que predominou ao longo da década de oitenta e início da de noventa, ou de uma opção político-financeira conservadora e cautelosa, a não realização de operações de crédito, ainda que não tenha contribuído para a expansão dos recursos à disposição do município, evitou a reprodução local do endividamento generalizado do setor público brasileiro e, consequentemente, as consequências danosas deste endividamento em uma conjuntura de altos juros, inflação e retração tributária.

As consequências deste comportamento em nível do município exigiria, para sua correta qualificação, uma análise quanto a suficiência, ou não, das receitas municipais para o atendimento das eventuais carências do município.

A modalidade de auto-financiamento representada pela rubrica Restos a Pagar, que, na prática significa uma antecipação de recursos para cobrir gastos excedentes em um ano, tem um comportamento regular ao longo do período, não representando peso considerável.

Esta apresentação esquemática da evolução da estrutura tributária do município de Muzambinho teve como finalidade balizar a análise a ser feita na sequência deste trabalho. Este balizamento acontece na medida em que aponta as principais forças que determinam o comportamento da arrecadação municipal, apontando onde devem ser buscados os elementos que caracterizam aquele comportamento e, na medida do possível, os fatores que o explique.

A partir da identificação dos três principais elementos formadores da estrutura tributária em estudo, ou seja, as receitas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios, do repasse do ICM/ICMS e da arrecadação própria, pode-se identificar alguns movimentos principais no interior da estrutura.

O primeiro refere-se ao aumento sustentado da importância do FPM, a partir do início da década de oitenta, momento no qual ultrapassa o ICM em participação percentual, receita per-capta e receita real. Este movimento de inflexão apresenta-se em 1981 e consolida-se em 1982, tendendo a crescer, na medida em que a tendência do FPM é de crescimento e a do ICM é de estabilização e ligeira queda.

O segundo movimento relevante é esta mesma queda do ICM, oscilante mas firme em sua tendência.

O terceiro movimento, referente à Receita Própria, liga-se ao seu claro ciclo, demarcando dois períodos sensivelmente diferentes que têm como referência o ano de 1988. Este movimento é o mais complexo e de definição mais difícil, enquanto identificação de causas, por ser dependente de uma análise das políticas locais de arrecadação e da própria capacidade tributária do município.

Tentar identificar os condicionantes destes movimentos é o que faremos no capítulo que se segue.

C A P Í T U L O V

Os condicionantes da receita municipal

INTRODUÇÃO

A análise do capítulo anterior indicou as três principais fontes de receita do caso estudado, a saber, o FPM, o ICM e as Receitas Próprias.

Descritas já em seus movimentos gerais, ocorridos ao longo do período considerado, estes itens deverão agora ser relacionados com o comportamento de seus condicionantes e, no caso das Receitas Próprias, com as características da ação fiscal municipal.

O movimento geral deste capítulo é uma tentativa de relacionar os três itens acima citados com a dinâmica das variáveis fiscais relevantes, no objetivo de captar os reflexos desta dinâmica sobre as receitas públicas do município em estudo.

O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Os determinantes do comportamento do Fundo de Participação são de três ordens :

- a) o comportamento da arrecadação dos impostos que o integram, ou seja do IR e do IPI;
- b) as alíquotas destes impostos destinadas à composição do Fundo;
- c) o coeficiente do município na repartição dos recursos constituintes do Fundo.

Tentar captar a influência desta fonte de receita, bem como a ação de seus condicionantes sobre a mesma, tem sua importância ressaltada na medida em que se observa que, a partir de 1981, quando se torna o principal item da receita municipal do caso estudado, o FPM determina, em porcentagens diferentes, o comportamento desta mesma receita, a qual passa a obedecer as oscilações do Fundo, em virtude de sua alta participação percentual.

Iremos fazer uma primeira aproximação tratando os três condicionantes separadamente, na medida em que os dados permitirem, para depois fazermos a relação destes com os recursos transferidos ao município.

A arrecadação real do Imposto de Renda tem um período quase contínuo de alta na primeira metade da década de oitenta, movimento somente interrompido no ano de 1983, auge do processo de ajuste recessivo. Em 1986 este movimento ascensional atinge seu pico em 1986, quando o volume real arrecadado praticamente dobra em relação a 1980. O triênio seguinte, marcado por taxas menores de crescimento econômico e pelo aumento dos gastos fiscais, apresenta quedas que corrompem todo o ganho anterior e reduz a arrecadação à metade dos níveis reais do início da década no ano de 1989. A nova recuperação de 1990 não consegue restaurar os montantes reais de 1980, em relação aos quais demonstra uma diminuição de cerca de 18%. (ver tabela 10)

O movimento geral da arrecadação do IPI segue o mesmo padrão em termos dos momentos de queda e recuperação, com uma única dissonância em relação a um ano a mais de queda em 1984.

Desta forma, um período menor de crescimento proporciona um pico de arrecadação, também em 1986, abaixo dos níveis do IR, com um ganho real de apenas 33 pontos percentuais em relação a 1980. Por outro lado, a queda dos três anos seguintes é mais intensa e registra um piso de arrecadação de cerca de 48 pontos percentuais dos níveis de 1980. A recuperação ocorrida em 1990, no entanto, não evita que se registre uma perda real de cerca de um terço em relação ao início da década. (ver tab. 10)

O comportamento da arrecadação conjunta dos dois impostos obedece a este comportamento geral coincidente, sendo que, no único ano de discrepância, 1984, a queda mais acentuada do IPI, atingido pela recessão e pela orientação da economia para as exportações, em relação à alta do IR, diminui a arrecadação conjunta. Como acontece com a arrecadação de cada um dos impostos, a arrecadação conjunta registra, em 1990, uma queda real em relação a 1980. (ver tabela 10)

A análise do segundo condicionante nos remete à observação dos dispositivos constitucionais que regulam o nível das alíquotas que incidirão sobre a arrecadação conjunta do IR e do IPI de forma a determinar a formação dos recursos do Fundo. Estes dispositivos também devem ser observados no que diz respeito às determinações quanto à forma de distribuição dos recursos.

Estes aspectos já foram tratados, ainda que na forma de uma apreciação do movimento geral do Sistema Tributário, cabendo aqui uma focalização dos seus momentos mais centrais.

A primeira grande alteração quanto à forma de distribuição dos recursos entre os municípios é implementada em 1981, com vigência em 1982, e diz respeito a um aumento no percentual de recursos destinados aos municípios de maior coeficiente individual de participação, ou seja, situados na faixa populacional mais alta. Esta modificação destina aos municípios com coeficiente 4,0, quatro por cento dos recursos destinados a municípios não-capitais, cuja participação no total dos recursos do Fundo é de 90%. Deste modo, os municípios com maior contingente populacional participam dos 86,4% destinados aos municípios não-capitais e dos 3,6% destinados aos municípios de coeficiente 4,0. Estas duas últimas percentagens referem-se ao total da arrecadação.

Toda o movimento de desconcentração de recursos nos anos oitenta refletiu, essencialmente, sobre as alíquotas destinadas à composição do Fundo, as quais foram continuamente majoradas ao longo do período considerado.

Em 1980, o FPM era formado por 9% da arrecadação conjunta do IR e do IPI. Através de Emendas Constitucionais esta porcentagem foi se modificando na seguinte progressão :

1981	-	10%
1982/83	-	10,5%
1984	-	13,5%
1985	-	16%
1986/88	-	17%
1989	-	20%

1989 - 20,5%
 1990 - 21%
 1991 - 21,5%

A alíquota de 20% para o ano de 1988 teve vigência apenas após o mês de outubro daquele ano. Esta evolução prevê a continuação dos aumentos até a fixação da alíquota de 22,5% em 1983.

Antes de passarmos à observação do terceiro condicionante seria interessante relacionarmos os dois anteriores com as transferências do FPM para os municípios de Minas Gerais como um todo. (ver tabela 12) De uma forma geral, estas transferências seguem o comportamento da arrecadação conjunta do IR e do IPI, exceto no ano de 1984, em virtude do aumento de cerca de trinta pontos percentuais nas alíquotas do Fundo. Este fato permite a perspectiva de que o recorrente aumento das alíquotas tenha se constituído em uma forma de contrabalançar a redução dos montantes constituintes do Fundo.

A determinação do coeficiente individual de participação dos municípios não-capitais é realizada a partir do enquadramento do município em uma determinada faixa populacional, de acordo com os seguintes critérios :

Habitantes	Coeficiente
a) até 16.980	
pelos primeiros 10.188	0,6
para cada 3.396 ou fração excedente	0,2
b) acima de 16.980 até 50.940	
pelos primeiros 16.980	1,0
para cada 6.792 ou fração excedente	0,2

Esta progressão continua até o coeficiente 4,0, sendo, porém, estas duas faixas as que compreendem o caso estudado.

De acordo com dados da Associação dos Municípios da Baixa Mogiana , AMOG, o município de Muzambinho situou-se no coeficiente 1,0 entre 1980 e 1989, passando a 1,2 em 1990/91.

Eventuais discrepâncias entre a população do município, de acordo com as projeções constantes na tabela 1, e o coeficiente de participação devem-se à defasagem temporal entre os censos populacionais, levando à necessidade de se trabalhar a partir de projeções para a determinação dos coeficientes.

A interação dos condicionantes

Descritos, em seu comportamento geral, os três condicionantes da receita oriunda das transferências do FPM ao município de Muzambinho, cabe agora empreender uma tentativa de interação entre eles no sentido de detectar como estas forças se compoem na resultante, que são as transferências.

Como forma de melhor distinguir a influência dos fatores, optou-se por segmentar o período estudado em dois subperíodos delimitados com base nos coeficientes individuais de participação.

Desta forma, consideraremos os subperíodos 1980/89 e 1990/91

Como já foi dito, durante o supperíodo 1980/89 o coeficiente mantém-se fixo em 1,0, permitindo considerar sua influência constante na análise.

Confrontada com os dados disponíveis para o comportamento do FPM para o interior e para a capital de Minas Gerais, de acordo com a tabela 12, a alteração nos critérios de distribuição dos recursos, acontecida em 1982, em favor dos municípios situados na faixa populacional correspondente ao coeficiente 4,0, parece ter beneficiado mais os municípios do interior, uma vez que as transferências crescem mais no conjunto destes do que nas destinadas à capital do estado. Porém, especificamente em relação às transferências recebidas pelo município estudado, há uma queda de cerca de 10 pontos percentuais, refletindo em sua menor participação percentual após 1980.

Tendo em vista que, no ano de 1982, a arrecadação conjunta do IR e do IPI, e, conseqüentemente, os recursos constituintes do Fundo, e as alíquotas destes impostos, e, portanto, o percentual a ser transferido, elevam-se, a explicação para a queda dos recursos transferidos ao município em análise deve ser encontrada em uma redistribuição dos recursos transferidos aos municípios do interior de Minas Gerais a favor dos municípios maiores, em detrimento dos situados nas faixas mais baixas de população. Este fato está refletido na queda dos recursos per-capta transferidos para o município de Muzambinho.

Considerada esta alteração nas condições de distribuição dos recursos, voltemos para a observação dos dois condicionantes considerados variáveis neste subperíodo.

A trajetória dos recursos transferidos segue, em seus aspectos gerais, as oscilações da arrecadação conjunta dos dois impostos componentes do Fundo, com a já observada discrepância de 1982 e também de 1984.

Tendo sido tratado o comportamento de 1982, resta tratar o evento especial acontecido em 1984.

Neste ano, a queda da arrecadação conjunta do IR e do IPI, cerca de 4%, tem como contrapartida local um aumento dos recursos transferidos da ordem de 13 pontos percentuais.

Este comportamento anômalo pode ser explicado na medida em que, como já foi observado, as alíquotas do IPI e do IR destinadas ao FPM sofrem um aumento de um terço das alíquotas vigentes em 1983.

Nos demais anos, as diferenças entre os recursos transferidos e os recursos arrecadados residem em diferenças de percentual da magnitude dos movimentos ascendentes e descendentes que coincidem no tempo. A explicação para este fato reside nas alterações ocorridas nas alíquotas destinadas ao FPM e a elas deve ser relacionada.

A influência das alterações das alíquotas faz sentir-se de forma diferente, dependendo da tendência do período em que ocorrem. Normalmente estas alterações tendem a fazer com que os recursos transferidos aumentem em percentuais maiores que a arrecadação, nos anos de crescimento, e levam a uma queda mais acentuada nos anos de declínio do montante ar-

recadado. Esta tendência é verificada mesmo no ano de 1984, quando uma considerável elevação das alíquotas consegue reverter uma queda na arrecadação, em termos de recursos transferidos ao município.

Como resultante deste período tem-se uma queda dos recursos transferidos de cerca de 27%, enquanto o montante da arrecadação conjunta cai quase pela metade, sempre em relação a 1980. Neste mesmo período as alíquotas crescem cerca de 125%, passando de 9% para 20,5% da arrecadação, constituindo-se em explicação para o aumento proporcional das transferências em relação à arrecadação. No entanto, em termos per-capta, os recursos transferidos sofrem uma queda mais acentuada (41%), indicando que o crescimento populacional correu parte dos ganhos proporcionados pelo aumento das alíquotas.

No subperíodo 1990/91 o coeficiente individual de participação atinge a faixa de 1,2, alterando as condições anteriormente observadas. No biênio examinado, no entanto, mantém-se como fator constante.

Esta mudança do patamar do coeficiente, somada a um aumento de 0,5% nas alíquotas constituintes do FPM, permitiram que os recursos transferidos ao município crescessem quase 200%, tanto em termos reais quanto em reais per-capta, enquanto o montante arrecadado cresceu apenas 66%.

É importante apontar que, no ano de 1990, o FPM muda de patamar naquilo que se refere à sua participação na receita municipal, passando da casa dos quarenta pontos percentuais para dos cinquenta, mantendo-se aí.

No ano seguinte, para o qual os números da arrecadação do IR e do I-PI são aqui tratados enquanto uma projeção própria com base na participação destes impostos no PIB, conforme tabela 14, o montante transferido volta a acompanhar a queda na arrecadação, embora as alíquotas apresentem mais um aumento de 0,5%.

Este biênio repete a tendência já observada anteriormente de que os recursos transferidos tendem a oscilar no mesmo sentido da arrecadação sob a influência, em termos de percentuais, das alíquotas destinadas à composição do FPM.

Da análise do comportamento dos condicionantes dos recursos transferidos ao município de Muzambinho via FPM, resulta que o fator condicionante básico deste comportamento é a arrecadação conjunta dos impostos que integram o Fundo. Como se viu, a não ser em momentos especiais, a influência das alterações das alíquotas restringe-se, basicamente, aos percentuais em que se dão os movimentos.

Se, desta forma, o montante da arrecadação determina a direção dos movimentos, a mudança de faixa populacional na determinação do coeficiente individual de participação é um importante fator a influir na posição relativa do município dentro do Fundo, constituindo-se em um poderoso meio de aumento dos recursos transferidos relativamente ao montante total a ser transferido.

AS TRANSFERÊNCIAS DO ICM

Este ítem de receita, segundo em importância relativa para a receita municipal a partir de 1982, talvez seja o que tenha sua análise mais prejudicada em função da indisponibilidade ou da falta de acesso aos dados necessários para uma análise mais profunda de seu comportamento.

Elementos de grande importância, como os índices de participação do município na repartição do ICM e o próprio comportamento da base econômico-tributária do município, em sua ausência, limitam consideravelmente o alcance da análise.

Partindo dos elementos possuídos, será feita uma tentativa de relacionar os recursos transferidos ao município com algumas variáveis que possam permitir uma idéia aproximada das influências sofridas pelos recursos transferidos por conta da repartição do ICM.

Para a realização desta análise serão usados três fatores básicos para guiar nosso caminho :

- a) as modificações constitucionais relacionadas ao ICM;
- b) o comportamento da arrecadação estadual deste imposto;
- c) o comportamento da arrecadação municipal, bem como sua relação com a arrecadação estadual do ICM.

A primeira modificação constitucional referente ao ICM, realizada em 1980, com vigência em 1981, refere-se a uma alteração na forma de repartição da arrecadação deste imposto. Esta modificação consistiu no estabelecimento de um novo critério de repartição dos 20% da arrecadação total destinada aos municípios. Além do critério baseado no valor adicionado nos municípios, a repartição passa a ser condicionada à legislação estadual específica, na proporção mínima de 3/4 e máxima de 1/4, respectivamente.

As duas outras alterações aconteceram no bojo do novo arranjo constitucional de 1988.

Em primeiro lugar, a percentual da arrecadação a ser distribuída passa dos 20 para 25 pontos percentuais. Em segundo, a própria base de incidência do ICM é ampliada com a criação do ICMS, o qual engloba os antigos Impostos Únicos.

A legislação estadual determina que os recursos sejam transferidos na seguinte proporção :

- a) 94,3% de acordo com o Valor Adicionado Fiscal do município;
- b) 5,6% para os municípios mineradores.

Para a descrição da trajetória da arrecadação estadual do ICM serão utilizados dois tipos de dados, qualitativamente diferentes. No período 1980/88, os dados serão os constantes dos registros estatísticos específicos e mostrados na tabela 11. Nos três anos seguintes serão utilizados dados provenientes de uma projeção própria feita a partir da participação do imposto no PIB e da participação média da arrecadação de Minas Gerais no total nacional, registrada na mesma tabela acima citada.

O comportamento da arrecadação do ICM em Minas Gerais assume quase

que as mesmas características do comportamento da arrecadação de IR e de IPI, apresentando uma tendência de crescimento até 1986, quando atinge o seu pico de arrecadação no período, com um ganho real de 75% em relação a 1980. Da mesma forma, e demonstrando o efeito dos períodos de aprofundamento do ajuste recessivo sobre os impostos ligados à produção e à renda, o ano de 1983 é uma excessão neste período de alta e sua queda tem uma magnitude tal que reduz a arrecadação a menos de 70 pontos percentuais de seus níveis de 1980. Os dois anos seguintes apresentam novas retrações que conduzem a arrecadação a seu piso em 1988.

Já sob a vigência da nova estrutura tributária e com uma base de incidência ampliada, o ICMS chega a apresentar um ganho real de 26% em relação a 1980, após o crescimento de biênio 1989/90. A queda em 1991 faz com que a arrecadação apresente uma perda real de cerca de 14 pontos percentuais em relação ao início do período aqui considerado. De todo modo, sob as novas regras constitucionais há um ganho real de arrecadação em relação às regras anteriores, certamente explicado pelo aumento da base de incidência, uma vez que não há uma recuperação econômica expressiva neste período.

A arrecadação local de ICM também segue os mesmos padrões da arrecadação estadual, apenas invertendo o ano de interrupção do primeiro movimento ascendente que, no âmbito municipal, se dá em 1982 e não em 1983. Deste modo, a recuperação de meados da década começa um ano mais cedo em relação à arrecadação estadual. Os movimentos subsequentes são idênticos em suas oscilações, com auge em 1986 e piso em 1989, o que representou um prolongamento do movimento descendente em nível municipal. Como resultante, os dados indicam uma queda de cerca de 46% em relação à arrecadação real de 1980. (ver tabela 11)

Os dados da proporção entre a arrecadação local e a estadual oscilam basicamente em torno de 0,05%, nos anos entre 1980 e 1988. Como particularidade pode-se apontar o ano de 1987, onde a participação percentual chega a quase 0,1%. Por outro lado, 1989, apresenta uma acentuada queda que reduz a participação a cerca de 0,01%. Entretanto, os valores apurados para o período 1989/91 são baseados, no que se refere aos dados da arrecadação estadual, em projeções que podem conter desvios.

A interação dos condicionantes

O ICM transferido ao município tem, basicamente, dois condicionantes ou seja, o valor adicionado em seu território e o montante da arrecadação estadual deste imposto. Da mesma forma, mudanças na base de incidência e nos critérios de distribuição, influem no volume das transferências.

A análise, em relação ao caso estudado, dos efeitos da mudança dos critérios de repartição, acontecida em 1981, é prejudicada pela falta da série de dados anteriores a este ano, fato agravado em função da defasagem de dois anos entre a arrecadação municipal e o cálculo do Valor

Adicionado Fiscal (VAF), de forma que a receita transferida em 1981 terá sido definida em 1979, fora do período em que os dados foram coletados para este trabalho.

De qualquer forma, o ICM transferido em 1981 apresenta uma queda de 12% em relação a 1980, enquanto o ICM arrecadado no estado cresce cerca de 1%. Entretanto, a identificação da causa desta queda, se referente ao comportamento do VAF municipal ou à mudança constitucional, não é possível no âmbito do presente trabalho.

A forma com que foi fixada a repartição do 1/4 da arrecadação do ICM em Minas Gerais, possivelmente teve apenas um pequeno impacto no montante transferido ao município estudado, nos permitindo supor, com razoável margem de probabilidade de acerto, que esta queda esteja ligada ao comportamento do VAF municipal no final dos anos setenta.

Para realizarmos uma ligação entre o ICM transferido e o ICM arrecadado no município é necessário usarmos como referência a relação entre o ICM municipal e o estadual. (ver tabela 11)

De acordo com o modo de cálculo do VAF, e a defasagem temporal existente, deveremos considerar que uma relação entre a arrecadação municipal e a estadual em um dado ano, somente irá se refletir no montante repassado três anos mais tarde e de acordo com a arrecadação estadual deste último ano, não se levando em consideração eventuais pendências.

Ao observar-se o comportamento do ICM transferido, percebe-se que há uma constante queda, com as excessões já apontadas. Porém, neste mesmo período, a participação do ICM local no total arrecadado no estado apresenta três momentos de alta, cujo não reflexo nas transferências nos cabe aqui tentar explicar.

Já antecipando que o caso do ano de 1981 não se comporta de acordo com a explicação geral, vamos agora examinar cada um dos momentos de aumento de participação do ICM arrecadado no município.

Antes de procedermos este exame, entretanto, é interessante descrevermos a coincidência dos ciclos de crescimento e queda do ICM local e do estadual. Esta coincidência coloca em questão a exatidão das projeções para o ano de 1989, uma vez que há um descolamento na direção dos dois movimentos. Esta observação é importante pois este ano apresenta uma queda bastante acentuada da participação do ICM local no total.

Outra observação no mesmo sentido refere-se ao pico da participação, em 1987. Neste ano, o ICM local segue a tendência de queda do ICM estadual e seu aumento de participação se dá em função de que o percentual de sua queda é bastante inferior ao do ICM estadual. Estes dois movimentos caminham no sentido de confirmar a tendência de coincidência dos dois movimentos.

Feitas estas duas observações pontuais, voltemos à tentativa de resposta ao fato de que os aumentos de participação do ICM local não se refletem, ou o fazem de maneira inconstante, no montante repassado.

O primeiro momento dá-se em 1981, quando a participação aumenta de 0,053% para 0,865%. De acordo com a metodologia aqui admitida para o

cálculo do VAF, este aumento irá se refletir em 1984. Neste ano, porém, há uma queda do montante transferido, ao mesmo tempo em que aumenta a arrecadação estadual. Esta é a peculiaridade do ano de 1984 em relação aos outros momentos de aumento de participação.

O triênio 1983/84/85 apresenta aumentos constantes que nos fornecem uma pista a respeito dos condicionantes dos valores transferidos. O reflexo destes aumentos será sentido, respectivamente, nos anos entre 1986 e 1988. Porém, somente no ano de 1986 a variação da participação se dará no sentido das transferências. A explicação deste fato nos remete ao comportamento da receita estadual neste último triênio.

Em 1986 a arrecadação estadual cresce, provocando a coincidência entre a participação e a transferência. Como reforço da constatação do poder explicativo do movimento da arrecadação estadual, tem-se o exemplo dos dois anos seguintes, em que o aumento de participação em 1984/85 irá se refletir nos anos de queda de arrecadação de 1987 e 1988, tendo como resultante uma queda nas transferências ao município.

O aumento de participação de 1987 novamente terá um reflexo no mesmo sentido em 1990. Este aumento das transferências pode ser explicado por uma combinação de um aumento da arrecadação, até em função do aumento da base tributária com a criação do ICMS, e da porcentagem da arrecadação a ser distribuída aos municípios.

Chama a atenção a discrepância entre o grande aumento da participação em 1987 e a queda do percentual do ICM na receita municipal no ano de 1990, quando se fariam sentir seus efeitos. Este fato ocorre em função de que o ICM transferido cresce em uma proporção menor do que o crescimento da receita municipal total, cujo aumento é puxado por um aumento de quase 200% de FPM.

A forte queda de participação de ICM local em 1989, além da não disponibilidade de dados do ICM transferido em 1992, não pode ser devidamente considerada em função de possíveis inexatidões na projeção que compretem a própria magnitude da queda.

A análise precedente, embora incompleta em alguns pontos, nos leva à conclusão de que o comportamento de ICM estadual é o principal fator explicativo da trajetória do ICM transferido ao município. O fator Valor Adicionado municipal, em função de sua defasagem temporal, tem sua influência diminuída na medida em que sua ação se dará em outras condições fiscais e econômicas em relação àquelas vigentes no seu momento de origem.

A RECEITA PRÓPRIA

Chegamos ao terceiro item em importância na formação da receita municipal e, justamente, aquele que se encontra inteiramente em sua esfera de competência.

Novamente a falta de dados, ou de acesso a eles, impede uma análise mais aprofundada dos determinantes de comportamento da Receita Própria. Dados como os índices de reajuste dos valores, os critérios de cobran-

ça, o número de contribuintes cadastrados e as eventuais anistias fiscais, não foram acessados pela pesquisa, prejudicando sua extensão.

Os movimentos gerais dos itens componentes da Receita Própria já foram descritos em momentos anteriores deste trabalho, restando aqui a tentativa de apreensão, a partir destes movimentos, do caráter assumido pelos itens de receita própria e das influências externas sofridas pelos mesmos.

Para isso iremos examinar, a partir dos dados existentes, a relação do local com o estadual, o tipo dos impostos e demais rubricas em suas interrelações e as modificações de competência determinadas constitucionalmente.

Começemos pelo último aspecto. Durante o período considerado, a única modificação de competência ocorre em 1988, quando a competência tributária municipal é ampliada em dois impostos, o IPI "inter-vivos" e o IVVC.

De acordo com os dados estaduais, disponíveis até 1988, a receita tributária dos municípios de Minas Gerais, cai continuamente, a não ser nos anos de 1985 e 1986, sendo que este último ano apresenta o único momento em que o valor real arrecadado supera o de 1980. Como resultante geral, há uma queda de quase 70% em relação ao início da década de oitenta. (ver tabela 13)

Pelo exame das trajetórias das participações dos impostos e das taxas municipais, pode-se, a princípio, concluir que a distribuição da carga tributária municipal inclina-se a favor da cobrança das taxas e de um menor peso dos impostos, pelo menos até 1989. Na medida em que as taxas são cobradas indistintamente e abrangem serviços como a conservação de vias públicas, iluminação e limpeza pública, pavimentação e infraestrutura local, elas tendem a acentuar a regressividade do perfil fiscal do município. Esta regressividade não é atenuada, sendo até mesmo reforçada, pela cobrança dos impostos, ou falta da mesma, já que os impostos incidem sobre o patrimônio, IPTU, e sobre a atividade econômica, ISS.

Uma comparação entre as variações dos impostos e das taxas, revela esta discrepância. Em 1988, ano final de duas administrações marcadas pela deterioração das Receitas Próprias, o IPTU apresenta uma queda de cerca de 98% em relação a 1980. Em relação ao mesmo ano, o ISS tem uma queda de 93% e a taxa de Poder de Polícia cai mais de 98 pontos percentuais. Por outro lado, em uma evidência da regressividade do perfil fiscal municipal, a taxa de Serviços cai apenas 77%, num índice bastante menor do que os outros itens da Receita Tributária.

Quando confrontados com os dados da arrecadação estadual, a arrecadação local do ISS e do IPTU apresenta o mesmo padrão de queda, porém apresentando uma tendência mais acentuada. Em 1988 os índices da arrecadação destes impostos para os municípios de Minas Gerais apresentam retrações da ordem de 49% e 83%, respectivamente. (ver tabela 13)

Implícita e deliberadamente foi feito um corte temporal na análise,

no ano de 1988, em função de dois fatores. O primeiro refere-se às modificações constitucionais e o segundo à mudança na administração local, sendo que a ação de ambos se manifesta em 1989.

Embora não podendo modificar o perfil fiscal já no primeiro ano, já que trabalha com o orçamento aprovado no ano anterior, a nova administração pode contar com um aumento da arrecadação própria em função da vigência dos novos impostos.

Nos anos de 1990 e 1991, todos os itens da Receita Própria apresentam aumentos consideráveis, sendo que a maior porcentagem recai sobre os impostos, os quais ganham rapidamente participação em relação às taxas, atenuando a regressividade da tributação municipal.

Dois outros itens chamam a atenção na análise da Receita Própria, sendo que o comportamento de já foi descrito em momentos anteriores.

Cabe aqui ressaltar a importância assumida pelos recursos gerados pelas aplicações financeiras, englobadas na conta Outras do Patrimônio. As administrações locais aproveitaram-se do movimento crescente de especulação financeira dos anos oitenta, tanto quanto das transferências intergovernamentais, para sustentar as receitas municipais. Neste aspecto as condições da dívida pública no Brasil acabaram por apresentar reflexos favoráveis sobre as finanças do município em estudo, na medida em que este atuou como mais um aplicador financeiro e não como parte do setor público endividado. Como já foi apontado, o efeito disso sobre o município relaciona-se com a existência de carências eventualmente não atendidas em função da insuficiência de recursos municipais, não supridas pela realização de Operações de Crédito.

O outro aspecto a ser ressaltado é a virtual renúncia a ações de cobrança das dívidas fiscais municipais, que se constituiu em mais uma forma de reforço da regressividade da ação fiscal municipal, uma vez que esta renúncia constitui-se, na prática, em uma forma de isenção de impostos que privilegia o patrimônio e a atividade econômica.

Apesar da receita tributária crescer em 1990 e 1991, a participação da Receita Própria nos recursos totais do município cai em relação a 1989. As explicações são diferentes para cada ano. Em 1990 esta queda deve-se a um diferencial grande entre o aumento da Receita Própria e da Receita Total, esta última puxada por fortes aumentos do FPM e do ICM. Em 1991, embora a receita tributária cresça cerca de 58%, a forte queda das receitas financeiras leva a Receita Própria a cair cerca de 18%. Ainda assim, há um ganho de participação em função da Receita Total cair cerca de um quarto.

Os ciclos administrativos

Como já referido na apresentação das características tributárias do município, um corte analítico a ser realizado na observação das influências sofridas pela Receita Própria é aquele referente à influência dos períodos eleitorais sobre seus itens.

Em comparação ao ciclo anterior, o ciclo de 1988 já apresenta uma inversão logo de início, pois uma possível evidência de sua não existên - cia aparece no ano pós-eleitoral, uma vez que a Receita Própria total a apresenta um notável crescimento em 1989 (101%), enquanto 1988 apresenta uma queda de cerca de 60 pontos percentuais. Sigamos, porém, o mesmo caminho para tentarmos comprovar nossa hipótese.

Neste ciclo, a Receita Tributária não apresenta uma queda nos dois anos em consideração. Em 1988, há uma queda de cerca de 51%, cujo maior peso recai sobre o IPTU, 80%, e ISS, 65%, invertendo a grande penaliza - ção sofrida pelas taxas no ciclo anterior. As taxas também caem, marca - damente a de Poder de Polícia. A inversão da magnitude de retração ocorrida entre taxas e impostos talvez seja explicadas pelo fato de que as primeiras representavam, a esta altura, apenas 1,7% da receita municí - e de que os impostos são muito mais diretamente percebidos que as taxas. Aliás, todos os demais itens da Receita Própria apresentam significati - va retração em 1988.

Novamente, cabe-nos explicar as causas da aparente contradição da Receita Própria em 1989.

Neste caso, a Receita Tributária também apresenta um resultado posi - tivo bastante expressivo, 107%. Este comportamento, porém, é explicado pela entrada em vigor dos novos impostos municipais, o IVVC e o ITBI "inter-vivos". Entre os outros itens vigentes antes de 1988, somente o ISS tem um resultado positivo, esmagadoramente suplantado pelas quedas de IPTU e das taxas. Portanto, o comportamento da Receita Tributária deve-se não a um aumento dos impostos, propriamente dito, mas do surgimen - to de novos impostos.

Mas não é somente esta a explicação para o comportamento da Receita Própria em 1989. Outro fator importante foi o aumento de recursos prove - nientes das aplicações financeiras, o que uma vez mais reforça sua im - portância como fonte de recursos para o município durante este período.

Os demais grupos e itens também apresentam quedas substanciais neste ano, em mais uma evidência em apoio à nossa hipótese.

Resulta da análise dos dois ciclos, a evidência da influência dos períodos eleitorais sobre a arrecadação própria municipal na maioria de seus componentes.

As eventuais rupturas do padrão de comportamento podem ser explica - das por fatores não tributários, como no caso dos recursos financeiros, ou da operação de novos instrumentos tributários, cuja simples inclusão na estrutura anterior já representaria um acréscimo de receita.

Um outro tipo de comportamento dissonante, o do ISS em determinados anos, pode ser absorvido pela hipótese sem comprometer seu poder expli - cativo, uma vez considerado o seu pequeno peso e sua base restrita de incidência.

Pode-se, ainda, objetar que, em virtude da trajetória destes itens ao longo de todo o período considerado, estes comportamentos seriam por

No período considerado, este corte tem dois momentos, os anos eleitorais de 1982 e 1988. Para a observação dos efeitos decorrentes, porém, serão analisados também os anos que os seguem.

A razão deste recorte analítico baseia-se na tendência do uso dos tributos, e outras formas de receita própria, como meio de influir nas campanhas para a Prefeitura. Desta forma, o uso do instrumento tributário estende-se, em virtude dos mecanismos de elaboração orçamentária, ao ano seguinte ao das eleições, uma vez que seu orçamento é elaborado em plena disputa eleitoral.

Baseando-se nesta premissa, é de se esperar que o total da Receita Própria municipal caia nos ciclos eleitorais, principalmente no que diz respeito à Receita Tributária.

Observemos o que acontece no caso aqui estudado.

No ciclo de 1982, se olharmos a Receita Própria total, nossa hipótese sobre o comportamento dos ciclos parece não resistir ao seu primeiro teste, uma vez que este agregado apresenta um crescimento de 12% no ano de 1982. A queda de 43% no ano seguinte, no entanto, nos encoraja a seguir em frente e abrir os itens que compõem a Receita Própria.

O comportamento da Receita Tributária fornece a pista que precisávamos, ao apresentar quedas de 26% e 49% em 1982 e 1983, respectivamente.

Dentre os itens que compõem a Receita Tributária, o único item que não apresenta declínio é o ISS, com crescimento de 3,06%, em 1982. Já o IPTU e ambas as taxas, de Poder de Polícia e de Serviços, caem entre 20 e 40 pontos percentuais em termos reais. Em 1983 nenhum item apresenta comportamento positivo, com as maiores quedas acontecendo nas taxas. Aliás, 1983 é um dos poucos anos do período em que a participação dos impostos supera a das taxas na receita municipal.

A maior participação relativa das taxas talvez tenha contribuído para que recaísse sobre elas a escolha sobre o melhor meio para melhorar a imagem da administração municipal.

Se o resultado do item tributário, em 1982, é uma queda, o que explicaria o resultado positivo da Receita Própria?

A resposta nos remete a um importante item de receita durante a maior parte do período considerado, ou seja, a conta Outras do Patrimonial referente a aplicações financeiras. Esta conta apresenta um aumento, em 1982, da ordem de 318%, suficiente para reverter a queda da receita tributária. Quando, em 1983, esta conta sofre uma queda real de 58%, explica-se a redução sofrida pela Receita Própria em virtude da compressão de sua Receita Tributária.

Os outros itens da Receita Tributária apresentam comportamentos conflitantes, sem um padrão que caracterize seus movimentos. A própria característica destes itens, sua pequena participação e o fato de não serem especialmente "visíveis" ao eleitorado em geral, não os tornam muito propícios à ação político-eleitoral.

demais recorrentes para caracterizar um recorte analítico especial. Porém, a adequação da proposição da existência dos ciclos políticos para a explicação destes dois momentos em especial, leva-nos a aceitar sua utilização como instrumento de análise.

Após a análise desenvolvida neste capítulo, ainda que limitada pelos dados coletados, podemos tecer algumas considerações a respeito das condicionantes básicas das três principais fontes de receita do município de Muzambinho.

Além de estarem conceitualmente fora do alcance do município, suas duas principais fontes de receita, o FPM e o ICM, têm seus fatores determinantes completamente fora da órbita do município.

No caso do FPM, o fator mais próximo ao município, a população residente, normalmente não está sujeito a uma ação direta da administração municipal. Pode-se considerar as alíquotas constituintes do FPM sujeitas à ação política organizada dos municípios, embora o peso específico do caso não possa ser considerado grande. Mesmo assim, a análise mostrou que alterações das alíquotas praticamente restringem sua influência à magnitude em que se refletirão no montante transferido, as oscilações da variável explicativa principal que é o comportamento da arrecadação conjunta do IR e do IPI.

Do mesmo modo, a variável principal das transferências do ICM, a arrecadação estadual, não sofre influência considerável das ações do município isoladamente. Políticas municipais de fiscalização ou de crescimento da base econômica podem levar a um aumento da arrecadação local, cuja influência, entretanto, estará condicionada ao comportamento da variável principal.

Eventuais modificações de alíquotas e critérios que atinjam estas transferências têm influência no momento em que ocorrem, sendo que, num segundo momento, estabilizado o movimento inicial, voltam a predominar aquelas variáveis determinantes.

A Receita Própria, formalmente sob o arbítrio da administração local sofre condicionantes e restrições provenientes do arranjo de forças político-sociais vigente no município.

A mudança de orientação política à frente da prefeitura nas eleições de 1988, permite explicar a mudança do perfil fiscal do município, embora o período aqui considerado não permita a análise do último ano desta administração.

Tendo, pois, suas duas principais fontes de receita fora de sua influência e tendo sua arrecadação própria condicionada às oscilações político-eleitorais, o município em questão tem a tendência de sofrer fortes oscilações nos seus recursos reais, como ficou demonstrado pelo seu comportamento no período aqui considerado, uma vez que suas fontes de receita refletiram os movimentos econômicos da "década perdida".

C A P Í T U L O V I

Os impactos da Constituição de 1988

INTRODUÇÃO

Um dos objetivos deste trabalho foi o mapeamento da influência das modificações constitucionais de 1988 sobre um município altamente dependente de transferências intergovernamentais. Este aspecto já foi tratado em diversos momentos ao longo deste trabalho em termos das diferenças de comportamento dos itens de receita antes e depois de 1988.

Neste breve capítulo procurar-se-á definir dois aspectos basicamente : a relação dos itens de receita perdidos com a nova Constituição com os itens recebidos ou modificados pela mesma, e, no caso estudado, uma avaliação do comportamento das fontes de receita própria em relação ao movimento geral.

OS EFEITOS DA NOVA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

Na definição do novo Sistema Tributário na Constituição de 1988, os municípios perderam fontes de receita representadas pelos Impostos Únicos, metade do ITR e a metade da receita do imposto estadual extinto, o ITBI, que era repassado aos municípios.

Em compensação, a competência municipal foi ampliada com a criação do ITBI "inter-vivos" e do IVVC. Além disso, as alíquotas do IR e do IPI destinadas à formação do FPM foram aumentadas, do mesmo modo em que a parcela do novo ICMS a ser repartida com os municípios é ampliada para 25%. Os municípios ainda ganharam uma parcela, 25%, dos recursos do Fundo de Compensação de Exportações destinados aos seus respectivos estados.

No caso do município estudado, o peso dos Impostos Únicos, em conjunto, somente é relevante nos anos de 1980 e 1988, atingindo a participação de 3,2% e 2,1% respectivamente. Ao longo do período, a participação média é de cerca de 1,0%.

A participação do ITR situa-se em torno da média de 0,45% ao longo dos onze anos considerados, em uma tendência contínua de queda. Em termos de recursos reais, é interessante notar que, após 1988, quando o município passa a repartir 50% de sua arrecadação com o governo federal, a tendência é de elevação, e não de queda.

Em termos de participação percentual, a perda mais significativa é representada pelo ITBI, cuja participação média, entre 1981 e 1990, é de 2,3%.

A participação média é a melhor medida da importância dos itens perdidos na medida em que seu comportamento irregular e a tendência generalizada de queda, poderia distorcer uma medida tomada com base nos últimos anos de vigência destes impostos. Desta forma, a perda média é de 3,75% da receita municipal do caso estudado, não se levando em conta que alguns recursos residuais destes itens ainda apareçam na composição da receita após 1988.

Pelo lado dos ganhos, os novos impostos municipais aparecem com uma

média de participação da ordem de 1,8% e 2,0%, respectivamente, sendo a base do movimento de recuperação da Receita Própria iniciado em 1989.

O fato de que o ICM e o FPM são remanescentes da antiga estrutura, a pesar das modificações sofridas, leva a uma comparação do seu nível de recursos em 1991 com o de 1988, de forma a tentar captar pelo menos o resultado líquido.

O FPM, neste período tomado para a comparação, tem um ganho líquido real de 78% e o ICM um ganho de 35%.

Em termos de participação, o FPM passa para sua mais alta faixa, 54%, enquanto o ICM cai para seu nível mais baixo, 24%.

A cota-parte do IPI referente ao Fundo de Compensação, que consta da receita municipal apenas em 1991, representa 1,39% desta.

Desta forma, somente os novos impostos e a cota-parte do IPI representam a criação de fontes de receita da ordem de 5,2% da receita municipal em média. A inclusão das novas receitas provenientes do FPM e do ICM, cuja representatividade é muitas vezes superior, levará à conclusão de que o município em questão teve ganhos líquidos expressivos em função das modificações constitucionais.

A AÇÃO MUNICIPAL

O aumento das transferências, adicionados à tendência geral de diminuição da importância das Receitas Próprias dos municípios ao longo dos anos oitenta, forneceram argumentos para a tese de que teria havido uma acomodação fiscal por parte dos municípios e que esta acomodação tenderia a continuar em função dos novos avanços nas transferências.

Voltemos mais uma vez à observação do comportamento da receita municipal do caso estudado para a análise do movimento geral pós 1988.

Já a comparação da variação do volume real de recursos entre a Receita Própria e as transferências do FPM e do ICM, indica que o aumento da primeira é, em termos percentuais, bastante superior ao aumento das receitas transferidas. (ver tabela 8)

Dentro da Receita Própria, a Receita Tributária, sobre a qual pesa a suspeita de acomodação, tem uma elevação 657% entre 1988 e 1991, sendo que o peso maior fica por conta do IPTU e do ISS.

Em termos nacionais, com dados baseados em projeções a partir da participação dos impostos no PIB, a mesma tendência se verifica. Enquanto os principais impostos federais, IPI e IR, caem nos anos de 1990/91, o ISS, o IPTU e o IVVC apresentam elevações contínuas, resultando em um aumento do total nacional da arrecadação de impostos municipais, enquanto o total da União cai.

Se as projeções dos recursos reais estão sujeitas a erros do pesquisador, os dados da participação dos impostos no PIB foram tirados dos dados das Contas Nacionais divulgadas pelo IBGE, e estes dados refletem esta tendência, na medida em que, no período 1989/91 a participação do total arrecadado pela União cai e o total municipal se eleva. (ver t.14

C A P Í T U L O V I I

Considerações Finais

Chegamos ao final de nossa jornada, o que talvez não signifique outra coisa que uma breve interrupção em um caminho certamente longo.

Terminar este trabalho com algo como uma Conclusão Final seria uma pretensão que não cabe em um trabalho deste porte. Preferimos, pois, encerrar esta etapa com algumas considerações a respeito do que constatamos na caminhada até aqui.

Chama logo a atenção a correspondência entre as oscilações da receita municipal e os movimentos da economia brasileira ao longo destes onze anos, até em função do alto grau de dependência do município em relação às transferências.

Constatou-se que, apesar de todas as modificações nas regras de repartição tributária, o grande fator determinante é a arrecadação dos impostos repartidos e, conseqüentemente, os movimentos de expansão ou retração da economia nacional. Isto nos faz questionar as tentativas de suprir o setor público, em suas diversas esferas, com os recursos necessários para suas atividades e que se limitam a tocar na questão das alíquotas de incidência ou de repartição, sem considerar a criação de condições para a retomada do crescimento econômico sustentado. Especificamente no caso das transferências, a política de aumentar as alíquotas para compensar as quedas de arrecadação, presente em toda a década de oitenta, é um mero paliativo cujos limites estão claros e próximos.

Em nível do caso estudado, propriamente, destaca-se a negligência fiscal ao longo dos anos oitenta, sustentada nas transferências e nas aplicações financeiras. Os efeitos desta negligência sobre a ação da administração local no sentido do atendimento das eventuais carências do município exigiriam uma investigação mais profunda, porém a postura conservadora com relação às Operações de Crédito certamente limitaram ainda mais o raio de ação da Prefeitura neste sentido.

Ficou patente, ainda, o perfil regressivo da ação fiscal local e sua reversão a partir de 1989.

As mudanças no comportamento fiscal do município, seguindo o que parece ser uma tendência generalizada após 1983, de recuperação das receitas próprias, demonstra que estas esferas de poder talvez tenham optado por conseguir uma real restauração de equilíbrio federativo através do fortalecimento de suas autonomias, não mais ligado ao puro sentido quantitativo baseado no aumento das transferências, mas no uso das possibilidades que lhes conferiu a Constituição de 1988.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui de Britto A. - Federalismo Tributário e crise econômica, Brasil : 1975-1985. São Paulo, 1988, Dissertação de Mestrado
- AFONSO, José Roberto R. - Relações intergovernamentais e finanças públicas de estados e municípios. in : Encontro Nacional de Economia . dez. 1985, Anais da ANPEC
- - Despesas da União com transferências a outros níveis de governo : conceitos e evolução recente. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, MINFAZ, nº373, 1988
- e LOBO, Thereza. - Estudos para a reforma tributária - federalismo fiscal. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nº 108 , março, 1987, (texto para discussão interna)
- FECAMP/FUNDAP - O sistema tributário na Constituição de 1988 e os impactos nas finanças públicas de São Paulo. Campinas, dez., 1988 (Relatório de pesquisa)
- IPEA/INPES - Estudos para a reforma tributária - Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro, nº104, Tomo 1, mar. 1987 (textos para discussão interna)
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. - A crise do sistema fiscal brasileiro 1965 - 1983. Campinas, 1985, Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas
- - Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional. Campinas, 1992, Tese de Livre Docência, inédito
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. - As finanças públicas municipais : trajetória e mitos. Campinas, 1991, IE/UNICAMP, Texto para discussão interna nº 3
- SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto. + A nova economia brasileira. Rio de Janeiro, 1979, 3ª edição
- SOCOLIK, Hélio - Transferências de impostos aos estados e municípios . Revista de Finanças Públicas, Brasília, MINFAZ, nº 367, 1986
- ZIMMERMANN, Gustavo. - O município no sistema tributário : os municípios paulistas e o caso de Campinas. in : A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980). São Paulo 1988, Fundação SEADE, Coleção Economia Paulista vol. 1, nº 3

REFERÊNCIAS DOS DADOS

- BRASIL. - Ministério da Fazenda. Secretaria de Economia e Finanças .
Finanças do Brasil - Receita e Despesa, União, Estados e Municípios.
Brasília, diversos números
- - Departamento da Receita Federal. Coordenação do Sistema de
Informações Econômico-Fiscais. Arrecadação dos Tributos Federais:
Estados, Municípios, pessoas físicas e jurídicas. Brasília, diver
sos números
- - Departamento da Receita Federal. Coordenação do Sistema de
Informações Econômico-Fiscais. Anuário Econômico Fiscal. Brasília
Diversos números
- FUNDAÇÃO Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Cen
sos Demográficos. 1980 e 1991.
- MINAS GERAIS. - Secretaria de Estado da Fazenda. Departamento de Infor
mações Econômico-Fiscais.
- MUZAMBIMBO. - Departamento de Contabilidade. Balances Municipais.

APENDICE ESTATISTICO

INDICE

QUADRO 1

REPARTICAO E COMPETENCIA TRIBUTARIA
Antes e apos 1988

TABELAS

- 1 POPULACAO E TAXA DE URBANIZACAO DE MUZAMBINHO - MG
- 2 RECEITAS MUNICIPAIS DE MUZAMBINHO - MG
- 3 RECEITAS REAIS PER-CAPTA DE MUZAMBINHO - MG
- 4 PERFIL DA RECEITA PUBLICA DE MUZAMBINHO - MG
- 5 PERFIL DA RECEITA PROPRIA DE MUZAMBINHO - MG
- 6 PERFIL DAS TRANSFERENCIAS A MUZAMBINHO - MG
- 7 PERFIL DAS TRANSFERENCIAS DO FPM, ICM, I. UNICOS e TOTAL
NA RECEITA MUNICIPAL DE MUZAMBINHO - MG
- 8 COMPORTAMENTO DOS ITENS DE RECEITA
FPM, ICM, PROPRIA e TOTAL PARA MUZAMBINHO - MG
- 9 COMPORTAMENTO DA RECEITA TRIBUTARIA DE MUZAMBINHO - MG
- 10 COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO IR e do IPI
- 11 COMPORTAMENTO DO ICM
BRASIL, MINAS GERAIS e MUZAMBINHO - MG
- 12 COMPORTAMENTO DAS TRANSFERENCIAS AOS MUNICIPIOS
BRASIL e MINAS GERAIS
FPM e TOTAL
- 13 COMPORTAMENTO TRIBUTARIO MUNICIPAL
MINAS GERAIS : TOTAL e INTERIOR
- 14 RECEITAS PUBLICAS POS - 1988

QUADRO I

PARTILHA E DISTRIBUICAO DOS IMPOSTOS ANTES DE 1966

Competencia	Partilha/Distribuicao		
	UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIOS
IR	100		
IRPJ	100		
IRPF	67	14	17
		2	
ITR			100
ITBI	67	14	17
		2	
IDF	100		
ICMS	30	50	20
ICMS-SP	100		
IOF	44	37,3	18,67
IUEF	40	50	10
IMP	10	70	20
ESTADOS			
ICM		80	20
ITBI		50	50
ITVA		50	50
MUNICIPIOS			
ITBI			100
ITIS			100

QUADRO I (Cont.)

PARTILHA E DISTRIBUICAO DE IMPOSTOS APÓS 1988

Competencia	Partilha/Distribuicao		
	UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIOS
IRPJ	100		
IRPF	100		
IR	53	21,5	22,5
		3	
IRPJ	43	21,5	22,5
		3	
		7,5	2,5
IRPF	100		
CTR	50		50
IGF	100		
ESTADOS			
ICMS		75	25
ITCMD		100	
IPVA		50	50
MUNICIPIOS			
IPTU			100
ITIV			100
ISS			100
ISS			100

TABELA 1
 POPULACAO DE MUZAMBINHO - MG e
 TAXA DE URBANIZACAO

	TOTAL	URBANA	RURAL	TAXA DE URBANIZACAO (%)
1980	15637	8883	6834	56.29
1981	15829	9013	6800	56.93
1982	16023	9228	6766	57.59
1983	16210	9449	6732	58.25
1984	16419	9674	6699	58.91
1985	16620	9905	6666	59.59
1986	16824	10142	6632	60.28
1987	17030	10384	6600	60.97
1988	17238	10632	6567	61.67
1989	17449	10886	6534	62.38
1990	17663	11146	6502	63.11
1991	17882	11412	6470	63.81

Fonte : Censos Populacionais IBGE

Dados preliminares para 1991

TABELA 2

RECEITAS MUNICIPAIS DE MUZAMBINHO
Valores reais de 1991 em mil cruzeiros

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
RENTES												
IMPOSTOS												
Imp. Predial	41227	35301	27988	15824	8749	5812	10594	4640	895	440	6988	16170
Imp. Trans. Merc.	5577	4075	4300	2782	2572	1942	4184	1120	384	449	1383	2690
Imp. Ind. e Com.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8052	10528	12570
Imp. Serv. de Cons.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6549	17388	13950
CONTRIBUICOES												
Policia	32014	21826	16243	5729	4494	3900	8963	2038	606	402	739	3300
Liquidos	26467	28517	17342	8710	9531	8060	15404	8923	6276	1071	1895	13120
Melh.	0	0	0	0	0	0	0	7	0	4	0	0
IMONIAIS												
Imoveis	1360	1769	1045	849	591	565	796	267	109	73	175	0
Mobilia	1686	0	0	0	43	0	0	0	0	0	0	0
Liquidados	223	146	0	0	0	0	192	152	41	77	0	0
Outros	0	12042	50392	21200	34633	74510	62540	52605	19365	54139	55690	0
Imposto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	170	0
INDUSTRIAL												
Imposto	6678	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	1263	426	330	597	589	579	1294	321	92	66	130	560
OUTROS	0	0	0	5702	4837	4856	10242	5023	2369	1138	5364	7420
TRANSFERENCIAS CORRENTES												
Federal	146837	172031	154712	69195	105897	190251	380534	209005	98469	109930	335153	230710
Estadual	11776	3509	2572	0	0	0	0	0	7307	623	0	0
Municipal	1789	0	669	520	567	499	24	0	0	0	0	0
Fonte	193	89	72	174	154	461	2831	4538	350	587	1735	3700
Outros	11900	3665	6500	3013	238	1668	3320	1771	1305	291	344	2000
Imposto	0	0	17956	13400	8705	13263	50905	34192	9713	228	0	0
PVA	0	0	0	0	0	0	17430	10981	4638	2618	3980	10750
Outros	286227	251793	183935	143750	132821	124698	214962	212925	113921	111553	254207	154730
Imposto	0	0	0	0	0	0	0	0	1233	200	7	0
Imposto	0	492	0	0	0	0	0	0	1000	855	0	740
Imposto Petrol	0	0	0	0	0	0	0	0	0	152	361	470
Imposto IPI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	880
Imposto Gas	0	0	0	0	0	0	3674	26611	14504	2428	0	0
OUTRAS RECEITAS												
Imp. Imp.	2512	2546	2866	3958	3227	2601	4993	1925	1441	173	392	1730
Imp. Trans. Merc.	1250	723	740	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imp. Ind. e Com.	3055	1495	2027	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imp. Serv. de Cons.	605	2435	0	601	1405	1113	450	2810	542	880	1364	2130
Imp. Ativ.	8096	3905	5096	3342	1385	803	1565	827	160	140	15	190
TOTAL	38713	34852	38273	20808	15370	16964	33551	17000	7464	3381	6500	11430
TOTAL CORRENTES	613942	578581	522196	313341	329790	448029	832427	600121	290005	305307	702809	499620

TABELA 2 (cont)

TOTAL												
REVENHA	927	0	0	0	0	18141	1450	0	0	0	0	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL												
	62930	73728	66305	100741	86643	126834	253689	125559	98469	43494	129448	120001
	10460	2762	464	3743	2807	2625	7548	8597	0	0	0	
	374	0	70	67	0	687	3557	1558	0	0	0	
Mac.Ed	0	0	7865	0	0	0	0	0	0	0	0	
Outras	0	0	0	1634	5046	2770	0	1597	458	60	0	
TOTAL	74691	76490	74703	105627	94496	151058	266244	137312	98927	43554	129448	120001
REVENHA												
TRANSFERENCIA	67043	30093	42369	20003	18099	20971	98337	55574	15389	15342	23948	18304
TOTAL	755676	685164	639269	438771	442385	620058	1197008	793007	404321	364203	856205	638136

e - Balancos Municipais

TABELA 3

RECEITAS REAIS PER-CAPTA DE MUZAMBINHO - MC

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
CORRENTES												
	4683	3917	3033	1675	904	567	1045	447	84	40	627	1417
	634	452	455	294	266	196	413	108	36	41	124	236
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	740	945	1102
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	602	1560	1223
INDUSTRIAS												
Alcaldia	3637	2422	1760	606	465	394	884	196	57	37	66	290
Escuelas	3007	3164	1879	922	985	814	1519	859	590	98	170	1150
San. Melh.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
COMUNAL												
	155	196	113	90	61	57	79	26	10	7	16	0
Tr. Mob.	192	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Eden	25	16	0	0	0	0	19	15	4	7	0	0
As	0	1336	5461	2244	3580	7522	6166	5066	1821	4973	4997	0
Tric	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0
AGRICULTURAL												
	750	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agros	140	47	37	63	61	58	122	31	9	6	12	50
INDUSTRIAS												
	0	0	0	603	500	490	1010	484	223	105	481	351
DIFERENCIAS CORRENTES												
	16680	19087	16765	7323	10947	19200	37521	20120	9862	10098	30069	20217
	1338	389	279	0	0	0	0	0	687	57	0	0
	203	0	72	56	59	50	2	0	0	0	0	0
Conte	22	10	8	18	16	47	279	437	33	54	150	327
	1352	407	704	319	25	168	327	171	123	27	31	179
	0	0	1946	1427	900	1339	5811	3293	914	21	0	0
	0	0	0	0	0	0	1719	1828	436	241	357	940
	32515	27937	19932	15213	13730	12589	21195	20505	10715	10247	22807	13775
	0	0	0	0	0	0	0	0	116	18	1	0
	0	55	0	0	0	0	0	0	95	79	0	63
Petr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	32	40
Part. IFE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	777
Tras	0	0	0	0	0	0	362	2563	1364	223	0	0
INDUSTRIAS												
Ind. Imp.	285	282	311	419	334	263	492	191	131	10	35	152
Ind. Tv	142	80	81	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ind. Mult	347	166	220	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ind. Organiz.	69	270	0	64	145	112	45	271	51	81	122	187
Div. Ati.	920	430	552	354	143	81	154	80	15	13	1	17
TOTAL	4398	3867	4147	2202	1589	1713	3308	1637	702	311	584	1002
TOTAL CORRENTES	69742	64194	56588	33161	34090	45233	82077	57793	27277	28046	63055	40796

TABELA 3 (cont.)

CAPITAL												
RECEITAS	105	0	0	0	0	1832	143	0	0	0	0	0
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL												
	7149	8100	7185	10662	8956	12005	25014	12092	9262	3995	11614	1051
MSU	1188	306	50	396	290	265	744	828	0	0	0	0
Out	43	0	0	7	0	69	351	150	0	0	0	0
Ac. Ed.	0	0	852	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras	0	0	0	173	522	280	0	154	43	6	0	0
TOTAL	8405	8407	8095	11179	9768	15251	26252	13223	9305	4001	11614	1051
DEBITOS												
DEBITOS	7616	3339	4591	2202	1871	2117	9696	5352	1447	1409	2149	160
TOTAL	85843	76019	69275	46436	45729	62600	118025	76368	38029	33456	76817	5541

Fonte: Balancos Municipais

TABELA 4

PERFIL DA RECEITA PÚBLICA DE MUZAMBINO - MG
Participação Percentual

ITENS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TRIBUTARIA	13.93	13.09	10.29	7.53	5.73	3.18	3.49	2.11	1.98	4.66	4.55	9.69
PATRIMONIAL	0.43	2.04	8.05	5.03	7.97	12.11	5.31	6.69	4.75	14.09	6.65	1.03
INDUSTRIAL	1.05	0.06	0.05	0.14	0.13	0.09	0.11	0.04	0.02	0.01	0.01	0.08
SERVICOS	0	0	0	1.31	1.09	0.78	0.84	0.63	0.58	0.31	0.63	1.16
TRANSFERENCIAS CORRENTES	60.71	64.16	57.31	52.45	56.15	53.36	56.98	64.06	61.38	63.01	69.58	64.57
OUTRAS	5.11	5.08	5.99	4.74	3.47	2.73	2.81	2.14	1.81	0.89	0.76	1.79
TOTAL CORRENTES	81.23	84.43	81.69	71.19	74.54	72.25	69.54	75.67	70.52	82.97	82.08	78.32
TRANSFERENCIAS CAPITAL	9.76	11.16	11.69	23.69	21.22	20.99	22.12	17.11	23.94	11.94	15.12	18.91
OUTRAS	0	0	0	0.37	1.13	0.44	0	0.21	0.12	0.02	0	0
TOTAL CAPITAL	9.76	11.16	11.69	24.07	21.36	24.36	22.24	17.31	24.06	11.96	15.12	18.81
TOTAL ORÇAMENTARIA	91.11	95.59	93.38	95.26	95.91	96.62	91.78	92.98	94.58	94.93	97.21	97.13
EXTRA ORÇAMENTARIA	8.87	4.39	6.61	4.74	4.09	3.38	8.22	7.01	5.74	4.21	2.79	2.87

Fonte : Elaboração a partir dos Balancos Municipais

TABELA 5

PERFIL DA RECEITA PRÓPRIA
Participação Percentual

	TOTAL	IPTU	TRIBUTÁRIA			ITBI	IUVIC
			ISS	TAXAS			
1980	20.53	5.46	0.74	7.74			
1981	20.27	5.15	0.59	7.35			
1982	24.38	4.38	0.66	5.25			
1983	18.74	3.61	0.63	3.29			
1984	18.39	1.98	0.58	3.17			
1985	18.89	0.94	0.31	1.93			
1986	12.56	0.89	0.35	2.04			
1987	11.61	0.58	0.14	1.38			
1988	9.14	0.22	0.09	1.71			
1989	19.97	0.12	0.12	0.41	2.21	1.81	
1990	12.51	0.82	0.16	0.31	1.23	2.03	
1991	13.75	2.53	0.42	2.58	1.97	2.19	

Fonte : Elaboração a partir dos Balancos Municipais

TABELA 6

PERFIL DAS TRANSFERENCIAS A MUZAMBINHO - MG
Participacao percentual

ITENS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
CORRENTES												
FEDERAIS	22.83	26.24	25.73	16.62	24.16	31.11	32.33	30.51	30.45	31.57	39.43	37.25
FPM	19.43	25.11	24.19	15.77	23.94	30.69	31.79	26.37	24.35	30.18	39.14	36.15
IUCL	1.56	0.51	0.41	0	0	0	0	0	1.81	0.17	0	0
TRU/ISTR	0.24	0	0.11	0.12	0.13	0.08	0	0	0.31	0.05	0	0
IUM	0	0.07	0	0	0	0	0	0	0	0.23	0	0.12
IR-F	0.02	0.01	0.01	0.04	0.03	0.07	0.25	0.57	0.07	0.16	0.21	0.58
ITR	1.57	0.53	1.01	0.69	0.05	0.27	0.28	0.22	0.32	0.08	0.04	0.32
AIS/FAE	0	0	0	0	0	0	0	3.35	3.59	0.66	0	0
ESTADUAIS												
ICM	37.87	37.92	31.58	35.83	31.99	22.25	24.34	33.55	31.74	31.41	30.15	27.32
ITBI	0	1.17	2.81	3.07	1.97	2.14	4.92	4.31	2.41	0.06	0.46	0
IPVA	0	0	0	0	0	0	1.46	2.39	1.15	0.72	0.46	1.69
CAPITAL												
FEDERAIS	9.76	11.16	11.69	23.71	20.22	20.98	22.11	17.13	24.35	11.94	15.12	18.81
FPM	8.33	10.76	10.37	22.97	19.58	20.45	21.18	15.83	24.35	11.94	15.12	18.81
IUCL	1.38	0.41	0.07	0.73	0.63	0.42	0.62	1.11	0	0	0	0
IUM	0.05	0	0.01	0.01	0	0.11	0.31	0.19	0	0	0	0
FNDE	0	0	1.23	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte : Elaboracao a partir dos Balancos Municipais

TABELA 7

PERFIL DAS TRANSFERENCIAS DO FPM, ICM, I. UNICOS e TOTAL
 NA RECEITA MUNICIPAL DE MUZAMBINHO - MG
 Participacao Percentual

	FPM (I)	ICM (II)	I+II	TOTAL	I. UNICOS
1980	27.76	37.87	65.63	70.46	3.23
1981	35.87	36.75	72.62	75.32	0.98
1982	34.57	28.77	63.35	69.01	0.58
1983	38.73	32.76	71.49	76.15	0.86
1984	43.52	30.02	73.54	76.37	0.76
1985	51.13	20.11	71.24	74.33	0.61
1986	52.98	17.96	70.94	78.78	0.91
1987	42.19	26.85	69.04	81.17	1.29
1988	48.71	28.18	76.88	86.52	2.11
1989	42.12	30.63	72.75	74.92	0.45
1990	54.26	29.69	83.95	84.69	0
1991	54.96	24.25	79.21	83.38	0.12

Fonte : Elaboracao a partir dos Balancos Municipais

TABELA 8

COMPORTAMENTO DOS ITENS DE RECEITA
FPM, ICM, PROPRIA e TOTAL
Valores reais recebidos pelo município
Índices : ano base 1980 = 100

	FPM	ICM	PROPRIA	TOTAL
1980	100	100	100	100
1981	117.2	87.8	89.5	90.6
1982	105.4	64.3	100.4	84.5
1983	81.1	50.2	53.6	57.9
1984	91.8	46.4	52.4	58.3
1985	151.2	43.6	75.4	81.7
1986	302.4	75.2	95.1	157.7
1987	159.5	74.5	59.3	104.5
1988	93.9	39.8	24.2	53.3
1989	73.1	39.1	48.8	48.1
1990	221.5	88.9	68.8	112.8
1991	167.2	54.1	56.5	84.1

Fonte : Elaboracao a partir dos Balancos Municipais

TABELA 9

COMPORTAMENTO DA RECEITA TRIBUTARIA
Indices : ano base 1980 = 100

	TOTAL	IPTU	ISS	ITBI	IVVC
1980	100	100	100		
1981	85.2	85.6	73.1		
1982	62.5	67.9	75.2		
1983	31.4	38.4	49.8		
1984	24.1	21.2	46.1		
1985	18.7	14.1	34.8		
1986	37.1	25.7	74.9		
1987	15.8	11.3	20.1		
1988	7.7	2.2	6.9		
1989	16.1	1.1	8.1	100	100
1990	36.3	17.1	24.6	130.7	265.4
1991	58.3	39.1	47.8	156.1	212.9

TABELA 9 (cont.)

	TX. P. POLICIA	TX. SERVICOS	PATRIMONIAL Ct. OUTRAS	COBR. DIVID. ATIVA
1980	100	100		100
1981	68.2	107.7	100	48.2
1982	50.8	65.5	418.5	62.9
1983	17.9	32.9	176.1	41.2
1984	14.1	36.1	287.5	17.1
1985	12.2	30.4	618.5	9.9
1986	28.1	58.1	519.1	19.3
1987	6.4	33.6	436.6	10.2
1988	1.9	23.6	160.7	1.9
1989	1.3	4.1	449.3	1.8
1990	2.3	7.1	462.2	0.2
1991	10.4	49.2	60.3	2.4

Fonte : Elaboracao a partir dos Balancos Municipais

TABELA 10

COMPORTAMENTO DA ARRECADACAO DO I. RENDA E IPI
Indices : ano base 1980 = 100

	IR	IPI	IR + IPI
1980	100	100	100
1981	106.1	104.5	105.8
1982	115.1	112.5	114.4
1983	102.5	75.7	92.2
1984	105.6	61.5	88.5
1985	119.8	74.2	102.1
1986	197.7	133.8	172.9
1987	97.8	91.5	95.5
1988	70.5	52.3	63.5
1989	51.4	39.7	46.9
1990	82.8	70.6	78.2

Fonte : Arrecadacao de Tributos Federais

TABELA 11

COMPORTAMENTO DO ICH
 Indices : ano base 1980 = 100

	ARRECADACAO			TRANSFERENCIAS	
	BRASIL	MG (I)	MUZAMBINHO (II)	MUZAMBINHO	II / I (%)
1980	100	100	100	100	0.053
1981	101.1	101.1	123.6	88.2	0.065
1982	105.4	102.3	67.6	64.1	0.035
1983	75.5	68.2	69.5	50.2	0.054
1984	76.5	74.6	92.1	46.1	0.065
1985	88.7	89.9	146.8	43.1	0.086
1986	179.5	175.4	209.1	75.1	0.063
1987	94.9	100.1	179.8	74.1	0.095
1988	60.1	58.4	33.7	39.8	0.031
1989	100.1 *	98.3 *	22.8	38.9	0.012
1990	123.3 *	121.8 *	46.2	88.8	0.021
1991	87.7 *	86.1 *	53.4	54.1	0.031

* projecao propria a partir da participacao no PIB

Fontes : Financas do Brasil, AF/DIEF e IBGE

TABELA 12

COMPORTAMENTO DAS TRANSFERENCIAS AOS MUNICIPIOS
 Indices : ano base 1980 = 100

	TOTALS		FPM - MG	
	INTERIOR MG	BRASIL	CAPITAL	INTERIOR
1980	100	100	100	100
1981	100.4	107.3	117.25	117.3
1982	114.8	113.8	121.5	124.8
1983	74.8	79.6	94.9	97.6
1984	83.2	85.3	104.4	109.6
1985	114.6	118.1	171.8	180.9
1986	235.8	250.1	346.3	372.1
1987	133.6	131.2		
1988	73.8	73.4		

Fontes : Financas do Brasil
 Anuario Economico Fiscal

TABELA 13

COMPORTAMENTO TRIBUTARIO MUNICIPAL
Indices : ano base 1980 = 100

	INTERIOR - MG		MINAS GERAIS	
	ISS	IFTU	REC. TOTAL	REC. TRIBUTARIA
1980	100	100	100	100
1981	93.9	93.1	95.8	89.8
1982	86.9	80.8	101.9	82.4
1983	57.4	57.7	69.9	55.1
1984	55.8	56.7	79.1	53.4
1985	69.3	52.7	106.9	58.2
1986	149.7	91.6	216.1	112.3
1987	92.7	39.7	125.7	57.8
1988	51.7	17.2	71.4	30.6

Fonte : Financas do Brasil

TABELA 14

RECEITAS PUBLICAS POS - 1988
% PIB e variacao anual da arrecadacao real

	IR		IPI		ISS		IPTU		IWC	
1989	4.71		2.48		0.37		0.11		0.04	
1990	4.31	-11.8	2.36	-9.1	0.54	39.5	0.21	100.8	0.05	19.5
1991	2.01	-34.3	1.93	-17.5	0.51	-6.6	0.34	63.4	0.05	0.9
	TOTAL DA UNIAO				TOTAL MUNICIPAL					
1989	16.26		0.57							
1990	18.95	11.4	0.86	44.2						
1991	13.61	-27.5	0.96	12.6						

Projeções Proprias

Fonte : Contas Nacionais IBGE