



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

40 ANOS DE FINANÇAS MUNICIPAIS NO BRASIL

GUSTAVO ZIMMERMANN

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Teoria Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Américo Pacheco.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Gustavo Zimmermann em 09/06/2009 e orientado pelo Prof. Dr. Carlos Américo Pacheco.

CPG, 09 / 06 / 2009

Campinas, 2009

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Zimmermann, Gustavo
Z65q 40 anos de finanças municipais no Brasil / Gustavo Zimmermann. -
Campinas, SP: [s.n.], 2009.

Orientador : Carlos Américo Pacheco.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Impostos municipais. 2. Finanças municipais. 3. Relações fiscais inter-
governamentais. I. Pacheco, Carlos Américo. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

10-059-BIE

Título em Inglês: 40 years of municipal finance in Brazil

Keywords : Council tax ; Municipal finance ; Intergovernmental fiscal relations

Área de concentração : Teoria Econômica

Titulação : Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora : Prof. Dr. Carlos Américo Pacheco

Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca

Prof. Dr. Ulysses Cidade Semeghini

Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira

Prof. Dr. Aurilio Sergio Costa Caiado

Data da defesa: 09-06-2009

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Tese de Doutorado

Aluno: GUSTAVO ZIMMERMANN

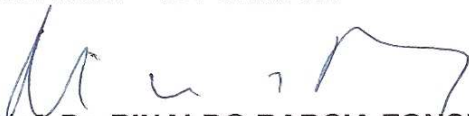
“40 anos de Finanças Municipais no Brasil”

Defendida em 09 / 06 / 2009

COMISSÃO JULGADORA



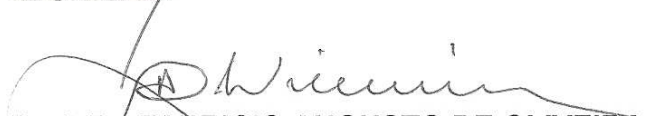
Prof. Dr. CARLOS AMERICO PACHECO
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. RINALDO BARCIA FONSECA
IE/UNICAMP



Prof. Dr. ULYSSES CIDADE SEMEGHINI
IE/UNICAMP



Prof. Dr. FABRICIO AUGUSTO DE OLIVEIRA
Fundação João Pinheiro/MG



Prof. Dr. AURIILIO SERGIO COSTA CAIADO
FUNDAP

Dedicatória

À Lucia e a meus pais pelo amor recebido.

Agradecimentos

Ao Instituto de Economia e a todos seus professores por propiciarem fértil ambiente intelectual de resistência e debate quando isso se fez necessário e de companheirismo permanente;

A Wilson Cano, Áurea Davanzo, Aurilio Caiado, Barjas Negri, Carlos Brandão, Célia Caiado, Gabriel Ferrato, Maria da Conceição Pires, Maria Flora Gonçalves, Rinaldo Barcia Fonseca, Rovená Negreiros, Ulysses Cidade Semeghini colegas do Nesur pelo apoio sempre recebido, pelas inúmeras contribuições recebidas na longa amizade consolidada e pelo estímulo da convivência durante o aprendizado comum;

A Carlos Américo Pacheco pela amizade incondicional de colega, companheiro e orientador;

A todos os amigos da Fundação Seade e especialmente Pedro Paulo Martoni Branco, Luiz Henrique Proença, Maria de Fátima Infante Araujo, Osvaldo Guizzardi, Vivaldo Luis Conti e Maria Lucinda Meirelles Aguiar, pelos vários anos de convívio, permissão de acesso irrestrito a dados e inúmeras oportunidades acadêmicas a mim propiciadas.

A Claudia pela imensa dedicação e carinho com que “desde sempre” nos ofereceu agradável companhia de jornada.

A meus filhos naturais Natalia, Luis Gustavo e Lara e aos assumidos por amor Caro, Aninha, Teça, Ciça e Edu.

Resumo

Esse trabalho é dedicado às finanças públicas municipais e tem como fio condutor a evolução do sistema tributário brasileiro, de seus primeiros arranjos coloniais aos dias atuais. Objetiva, por um lado, reunir elementos históricos das finanças dessa esfera de governo e, por outro, identificar e analisar os precedentes do desenho tributário vigente e destacar algumas de suas características e problemas atuais.

Nesse percurso se procurou juntar diversas experiências do autor, buscando contribuir com o registro da trajetória e dos fenômenos da política fiscal dos municípios no Brasil nas últimas décadas do século passado.

Da longa caminhada se constatou que as mudanças tributárias, contemplaram novas correlações de força ou necessidades econômicas, mas sempre conservaram elementos dos arranjos anteriores. Assim, apesar da esfera municipal ter sido a verdadeira origem do direito tributário brasileiro e ter sido muito variada suas possibilidades de arrecadação, a história da tributação municipal no Brasil é a história da crescente prevalência das fontes tributárias urbanas sobre as rurais e do esvaziamento de seu potencial de arrecadação em favor das esferas superiores de poder. Com a intensificação da urbanização, a cada nova reformulação, mais era ampliava o sistema de transferência intergovernamental de recursos. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que as finanças municipais foram progressivamente se circunscritas aos fatos urbanos, cresceram as dificuldades jurídicas infraconstitucionais contra a cobrança de taxas ao fornecimento de serviços públicos prestados (iluminação pública, coleta de lixo, combate à sinistros, varrição de ruas etc.).

A análise feita evidenciou inúmeras dificuldades para a tributação municipal e particularmente os impactos devastadores da inflação sobre a arrecadação dessa esfera de governo. Evidenciou também as principais dificuldades do sistema de transferências intergovernamentais de recursos em cumprir com seus objetivos de mitigar as desigualdades entre as unidades federativas.

A análise dessa realidade prevalecente nas últimas décadas evidenciou nas finanças municipais as marcas de ciclos políticos administrativos que afetam de diversas maneiras sua fiscalidade.

Abstract

This paper is dedicated to municipal finance and is guiding to the evolution of the Brazilian fiscal system from early colonial arrangement to today. The first aim is to gather historical elements of this sphere of government finances and, secondly, to identify and analyze the previous structure of existing tax and highlight some of its characteristics and problems.

Sought to throughout the research join several experiences of the author, seeking to help with recording the history and with phenomena of the fiscal policy of the municipals in Brazil in the last decades of the last century.

After the search was found that the tax changes, was contemplated to a new force correlations or economics necessities, but always retained elements of earlier arrangements. Thus, despite the municipal level have been the true origin of the Brazilian tax law and have been very varied collection of its possibilities, the history of municipal taxation in Brazil is the story of the increasing prevalence of tax sources on the urban and rural and emptying collection's potential in favor of the higher spheres of power. With the intensification of urbanization, with an each new revision, more was amplified the intergovernmental transfer system resources. Paradoxically, at the same time that municipal finances were circumstantial gradually the urban facts, also were increasing the difficult of legal infra constitutional against the charging fees to the provision of public services (street lighting, garbage collection, combat casualties, street sweeping etc).

The analysis revealed numerous difficulties for the municipal taxation and in particularly showed the devastated impact of inflation on the collection of this sphere of government. Also showed mains challenges to intergovernmental system resources to fulfill the objectives of mitigating the inequalities between the federal units.

The analysis of this reality is prevailing in recent decades and showed that in municipal finances the marks of administrative political cycles is affecting their control of the fiscal system in several ways.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - A TRADIÇÃO FISCAL NO BRASIL (1.891 - 1.964)

Introdução	01
Os sistemas tributários como construção histórica	01
Alicerces tributários do Brasil: elementos da tributação no período colonial	02
O primeiro sistema tributário nacional: a arrecadação no Império	07
As constituições republicanas	15

CAPÍTULO 2 – A ESTRUTURA ATUAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS ATUAL: A REFORMA DE 1966 E A EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

A Reforma Tributária de 1966: seu contexto e sentido	29
Impacto da reforma tributária sobre os municípios.....	38
As receitas municipais próprias.....	54
As transferências federais	55
A evolução do sistema tributário após a reforma	62
As finanças públicas dos municípios paulistas: 1980 a 2003	71

CAPÍTULO 3 – AS TRANSFERÊNCIAS DE ICMS AOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Introdução	91
Transferências Fiscais	91
Transferências como instrumento de política fiscal federativa	91
As Transferências Fiscais no Brasil	96
Antecedentes	96
O sistema brasileiro de transferências Intergovernamentais	98
Os critérios de repasse do ICMS aos municípios paulistas e seus objetivos.	102
Avaliação da participação dos municípios na arrecadação estadual de ICMS segundo as cotas-partes: evidências numéricas da atual sistemática paulista	113
Características das transferências do ICMS aos municípios nos estados brasileiros	123

Considerações sobre a construção de uma nova forma de distribuição de recursos em São Paulo	127
Conclusões	131
ANEXO 1 do Capítulo 3 - Projetos de Lei que visam modificar a distribuição do ICMS aos Municípios	132
ANEXO 2 do Capítulo 3 - Critérios para Transferências do ICMS	145
 CAPÍTULO 4 - FINANÇAS PÚBLICAS, ELEIÇÕES E POLÍTICA FISCAL	
A Construção das Hipóteses, Contestações e Limites	139
Evidências e Estudos no Brasil	147
A Dinâmica Político-Administrativa	148
O movimento das receitas	150
O movimento dos gastos	155
 CONCLUSÕES	 163
BIBLIOGRAFIA	165

CAPÍTULO I

A TRADIÇÃO FISCAL NO BRASIL (1.891 - 1.964)

INTRODUÇÃO

Os sistemas tributários como construção histórica

Esse trabalho tem como fio condutor a evolução do sistema tributário brasileiro, desde os seus primeiros arranjos até os dias atuais, tendo como centro as finanças municipais. Objetiva, por um lado, reunir num só texto elementos históricos das finanças dessa esfera de governo sem, contudo explicitar ou explicar as dinâmicas econômicas dos períodos para os quais se levantaram dados. Por outro lado, busca identificar e analisar os precedentes das características e problemas atuais. Destaque-se, desde logo, que os elementos históricos aqui reunidos pretendem tão somente, captar evidências que permitam caracterizar ciclos das finanças municipais no Brasil. Não faz parte de nossos objetivos explicar as dinâmicas econômicas dos períodos para os quais se levantaram dados.

Essa caminhada será feita pressupondo que cabe ao Estado viabilizar as atividades produtivas em seu território (organizando, regulando e garantindo o funcionamento adequado de instituições de suporte à produção), propiciar a infraestrutura e atender as demandas sociais que lhe são dirigidas. Pressupõe ainda ser o sistema tributário o principal instrumento financeiro do Estado para a consecução destas tarefas.

A definição dos montantes de recursos com que contará o Estado para assumir todos ou alguns destes papéis e a própria seleção dos papéis a serem assumidos resultam de pelo menos três principais condicionantes: o estágio de desenvolvimento atingido pela sua própria economia; o estágio de desenvolvimento da economia na qual ela está inserida e as pressões dos diferentes grupos sociais que lhe dão sustentação política. Assim sendo, as características de um sistema tributário devem ser sempre tratadas de uma perspectiva histórica e acompanhar seu processo de transformação

exige que se considere a tradição das exações fiscais e o contexto político-econômico das épocas de suas reformulações.¹².

Por força da aceitação e adoção desta ótica se buscará captar num primeiro passo as condicionantes sob as quais operaram as administrações tributárias municipais no Brasil colonial e imperial e nas constituições republicanas de 1.891, 1.934, 1.937 e 1.946. Na segunda parte deste trabalho será feito um estudo mais detalhado da reforma de tributária de 1.966, matriz do desenho tributário atual, cujos retoques finais foram completados em 1.988, que também receberá uma análise específica. Na terceira, principalmente com base nos dados dos Municípios paulistas será analisada a evolução da arrecadação e os impactos das alterações introduzidas e serão acompanhados os efeitos das principais modificações legislativas até os dias atuais.

Por último serão discutidas as principais características das finanças municipais e as principais linhas das propostas para uma nova reforma tributária.

Alicerces tributários do Brasil: elementos da tributação no período colonial

Desde o início da colonização brasileira as leis tributárias aqui aplicadas eram elaboradas na metrópole e tiveram por objetivos a busca de receitas para financiar a ocupação do território e fortalecimento do erário português. Essa legislação se restringia aos produtos e a fatos específicos de interesse da metrópole e seu único princípio era o da capacidade financeira dos contribuintes³.

Segundo Figueiredo, frente à necessidade de estimular o povoamento da colônia e a inexistência de um aparato administrativo capaz de garantir a arrecadação de

¹ Ver OLIVEIRA, Fabrício Augusto de “A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil”, São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1.981 (Coleção Brasil Estudos nº 3)

² SILVA, Ligia Maria Osório. Aspectos da História dos Impostos No Brasil: As Reformas Constitucionais de 1.934 a 1.946. REVISTA NEXOS, Univ. Fed. da Bahia, SALVADOR, v. 1, n. 1, p. 77-99, 1.999.

³ FIGUEIREDO, Luciano Raposo de. “Revoltas, Fiscalidade e Identidade Colonial na América Portuguesa: Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais (1.640 – 1.761)”, Tese de Doutorado, São Paulo, FFLCH-USP, 1.996.

tributos e outros direitos, a postura metropolitana foi a de multiplicar concessões e isenções tributárias. Exemplo dessa prática foi a isenção de 100% dos direitos alfandegários concedida ao açúcar por 10 anos e, após este período, desconto de 50% dos direitos vigentes à época (10% sobre o açúcar ao sair do Brasil e mais 20% ao entrar em Portugal). Superada a fase do “aprendizado da colonização”, a “lógica da conquista cede lugar à lógica econômica” e a colônia vai deixando de integrar o rol das despesas metropolitanas e vai se transformando numa das mais importantes fontes de receitas. No momento seguinte, ainda de acordo com o autor, “à medida que o aparato administrativo vai sendo implantado, o Estado português estende para as relações colônia-metrópole a fiscalidade praticada no reino”.

Portanto, desde o início da colonização brasileira as leis tributárias foram elaboradas na metrópole e tiveram por objetivos a busca de receitas para financiar as intervenções do governo geral no novo território e para o fortalecimento dos cofres reais. Como afirmado acima, essa legislação se restringia aos produtos e a fatos específicos de interesse da metrópole e o único princípio a que ela obedecia era o da capacidade financeira dos contribuintes. Enfoque esse em plena sintonia com as teorias da tributação da época, (Bodin, Suárez, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau) que apontavam o custeio da administração pública como a grande justificativa para a tributação permanente do Estado Moderno⁴. Apenas no século XX a tributação passou a ser considerada, também, como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica⁵.

Porém, apesar da existência de diversas leis metropolitanas e das pesadas exações delas derivadas, proliferaram legislações tributárias locais, por todo o período colonial e pelas mais diversas porções do território nacional. Embora não houvesse nenhuma delegação formal de poder que autorizasse e disciplinasse a tributação de caráter local, seu efetivo exercício raramente foi dificultado ou proibido. Desta forma, a legislação metropolitana tolerou e conviveu, por todo o período colonial, com as inúmeras legislações locais, apesar destas disputarem com elas recursos dos mesmos contribuintes.

⁴ Conforme SALLES, Ricardo. A idéia de tributação na Idade Moderna. Revista Forense. São Paulo, a. 78, v. 278, p. 03-51, abr. /mai. /jun. de 1.982

⁵ Idem

Para Ataliba Nogueira, as legislações locais foram a verdadeira origem do sistema tributário e do direito brasileiro. Em suas palavras: "principia a formar-se o direito pátrio, não a partir de 1.822 (ou 1.808 como pretendem outros), mas antes ainda de 1.532... sua fonte foi o costume e graças ao direito costumeiro é que se tornou vastíssima a competência dos Municípios brasileiros". Ou ainda, como enfatiza Ataliba Nogueira: "O direito consuetudinário e o dimanado das câmaras municipais, constituem o ponto de partida de toda a evolução do direito brasileiro"⁶

Essa tributação incidia sobre bases locais estreitas e tinha limites modestos marcados pelo fato de coletar apenas o necessário para cobrir os gastos correntes de cada localidade. Apesar dessas exações diferirem de uma localidade para outra, elas se concentraram sobre o consumo, a circulação de mercadorias e as pequenas atividades complementares ao comércio externo ocorridas em seus territórios e não taxadas pelo governo central. Ou seja, elas incidiam sobre os seus residentes e pequenos comerciantes e prestadores de serviços e poupavam as grandes propriedades rurais e comerciantes exportadores, no que seguia o mesmo direcionamento da tributação central.

Os gastos extraordinários (construção de pontes, edifícios públicos, bicas d'águas, etc.) eram financiados por recolhimentos especiais (fintas), que só poderiam ser lançados se os gastos fossem previamente autorizados caso a caso e encaminhassem aos cofres reais 1/3 do total coletado. Esse recolhimento aos cofres centrais certamente contribuiu para que fosse pequena a interferência do governo geral da colônia nas imposições locais. Ademais, a clareza dos limites da tributação central, aliada ao baixo potencial arrecadatário dos fatos locais para o financiamento corrente, deixavam pequena margem para conflitos e explicam, em grande parte, a ampla liberdade tributária consentida.

A coexistência das extrações locais e centrais, apesar do pequeno potencial litigioso em termos legais e politicamente toleradas, alternou períodos de convívio pacífico com períodos de fortes atritos provocados quase que invariavelmente pelo

⁶ NOGUEIRA, Ataliba "Teoria do Município", in Revista de Direito Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 6, p. 7-21, out./dez., 1.968.

aumento das necessidades de recursos dos níveis supra locais⁷. Para Luciano Figueiredo, grande parte das revoltas coloniais contra o governo central teve caráter tributário e eclodiram contra imposições que, pelo menos no discurso dos revoltosos, forçavam os limites da capacidade contributiva dos contribuintes duplamente onerados. Superados os conflitos, o governo central raramente investiu contra a arrecadação complementar e os interesses tributários locais. Por seu turno, os interesses locais restringiam suas imposições em clara sintonia com a ordem central e com a capacidade contributiva dos contribuintes. A coexistência da legislação central com as locais teve vida longa e apenas a partir da segunda metade do século XVII foram feitas investidas contra ela.

Contudo, como também afirma Luciano Figueiredo, mesmo sendo o peso da tributação um dos temas mais presentes nas revoltas, em nenhuma delas houve demanda ou disputa expressiva por partilha de seus recolhimentos entre as diferentes instâncias do governo colonial⁸.

Esta liberalidade por um lado refletia a fragilidade dos controles da distante coroa sobre seu vasto e escassamente ocupado território colonial, enquanto, por outro, regionalizava os atritos e favorecia o apoio dos grandes proprietários na imposição de ônus sobre a atividade mercantil externa ou interna que não os atingia. Por estas razões a Coroa tolerava as tributações locais sobre os trabalhadores livres e pequenos artesãos e comerciantes.

Ilustrativas dos benefícios mútuos que este tipo de parceria trazia eram as autorizações para as fintas. Elas, exatamente por se destinarem a captar recursos para investimentos e ampliações, constituíam um dos principais instrumentos de controle e exercício da autoridade da coroa. Aliás, um instrumento que interferia o menos possível na vida cotidiana. Não fosse esse tipo de controle, muito provavelmente, seriam mais desgastantes e menos frutíferas as tentativas de estabelecimento de taxações gerais, a serem recolhidas pelos governos locais para os cofres do governo central.

Nesta mesma linha argumenta Aspásia Camargo, referindo-se ao período final do século XVIII e início do XIX, quando a Coroa Imperial teria abdicado da possibilidade

⁷ FIGUEIREDO, 1.996, op. cit.

⁸ Idem.

de um firme controle governamental pela necessidade que ela tinha de cultivar interesses locais numa colônia extensa, de comunicações difíceis e na qual o Estado era longínquo. Para a autora, a força do Estado Nacional advinha muito mais da fraqueza das regiões, de sua rarefação populacional e da pouca atração da maioria delas para a economia internacional, do que da força aglutinadora do poder do centro⁹.

Assim sendo, nessa sociedade predominantemente de lavradores, o capital e a propriedade agrícola ficaram imunes à tributação. Como seu dinamismo provinha de circuitos internacionais de comércio, a tributação interna se assentava sobre a circulação de mercadorias, sendo, que as maiores imposições incidiam sobre as importações dos comerciantes estrangeiros e/ou dispersavam-se entre os consumidores finais, chegando até mesmo a desonerar, em parte, até mesmo alguns comerciantes locais. A legislação central também desviava, na medida do possível, a imposição das atividades interna para os “estrangeiros” e poupava os navios de Lisboa e do Porto¹⁰.

A liberdade de ação das câmaras, contudo, não resultou em generalizada abundância de recursos devido às seguintes principais causas: a) o espaço tributário deixado pela administração central era de pequena produtividade; b) arrecadações mais substanciais para os cofres locais eram fortemente desestimuladas pelo fato de um terço delas serem obrigatoriamente destinadas aos cofres centrais; c) era extremamente limitada a possível base tributável pelas câmaras naquela sociedade escravista que buscava desonerar os senhores rurais e transferir os ônus para os residentes nas cidades, isto é, para os poucos trabalhadores livres, pequenos artesãos e comerciantes e funcionários governamentais; d) porque era grande a resistência à tributação expressa através do impedimento de se arrecadar mais do que o suficiente para atender os gastos correntes e através dos controles centrais sobre o endividamento dos governos regionais e locais¹¹.

⁹ CAMARGO, Aspásia. O Gigante Entorpecido – Os riscos do federalismo incompleto, Rio de Janeiro, FGV, mimeo, março de 1.993.

¹⁰ 1.996, op. cit.

¹¹ Conforme CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de Castro, História Tributária do Brasil, ESAF, 2ª edição, Brasília, 1.989.

A obrigatoriedade de transferência de um terço da arrecadação local destinadas a investimentos para o governo central representava um ônus expressivo e chegou mesmo em alguns casos a estimular contribuições espontâneas dos moradores locais para que, sem o repasse, se viabilizasse investimentos locais.

Sob estes limitantes, a imensa maioria das localidades convivia com parques ou insuficientes recursos e a arrecadação foi se concentrando nas capitais das províncias mais dinâmicas e nos circuitos de comercialização de mercadorias, ou seja, onde se concentrava a maioria dos homens livres e dos agentes governamentais.

Em suma, em seus primórdios a tributação no Brasil tinha como única função o financiamento das atividades do Estado. Sua prática não teve nem mesmo a pretensão de constituir um corpo coerente. Os municípios gozaram de liberdade fiscal para explorar seu próprio potencial, mas as imposições locais não avançavam nos interesses da coroa ou da legislação geral escrita ou não, como no caso da desoneração dos grandes proprietários rurais. Mas as cobranças se restringiam aos gastos correntes e para que houvesse investimentos era necessária autorização real e a transferência de 1/3 do arrecadado para esse fim para os cofres da coroa.

O Primeiro Sistema Tributário Nacional: A arrecadação no Império

A prática tributária descrita anteriormente preponderou desde os inícios da colonização até meados do século XVII, ocasião em que começou a ser posta em cheque, num processo lento e paulatino, condicionado pela expulsão dos holandeses, pela descoberta das minas, e pelo aumento do comércio e das populações residentes em áreas urbanas. A necessidade de aumentar as receitas para fazer frente aos custos crescentes, inclusive os da guerra para expulsão dos holandeses, fez com que aumentasse também a liberdade tributária das localidades.

Maria Fernanda Bigalho¹², citando o trabalho de Luciano Figueiredo aqui também utilizado, afirma que, ao longo do século XVII, a Câmara do Rio de Janeiro foi paulatinamente assumindo os custos da manutenção do Império, administrando os impostos metropolitanos e passando a lançar por conta própria taxas e arrecadações, abrindo, com isso, um significativo precedente na política fiscal ao exercer um direito exclusivo dos reis.

Esta experiência teria mesmo resvalado “no risco de esvaziar a autoridade dos administradores metropolitanos na colônia”. Não obstante, a partir de finais do século XVII e inícios do XVIII, esse exacerbado poder político e econômico passou a ser progressivamente cerceado pela metrópole e os impostos arrecadados foram, pouco a pouco, passando para a gestão da Fazenda Real, levando ao enfraquecimento econômico, político e administrativo da Câmara e ao fortalecimento da capacidade de intervenção dos funcionários régios - governadores, oficiais militares e provedores da Fazenda - no espaço urbano e nos seus cidadãos.

As reformas de 1.761, a criação do Erário Régio, as alterações nos métodos de arrecadação e criação das juntas de fazenda diretamente subordinadas a Portugal buscavam centralizar o poder na metrópole e acabaram, segundo Wilma Peres Costa, por consagrar as capitanias como jurisdições fiscais autônomas em relação as demais esferas da administração colonial¹³.

Com a vinda da família real e da sede da monarquia para o Brasil em 1.808 e, logo depois, com a eclosão da Revolução do Porto (que estimulou a autonomização das capitanias e províncias), o que se intentou centralizador teve efeitos contraditórios como fruto do desenvolvimento de forças de resistência ao processo de centralização e que buscaram conservar as autonomias ameaçadas. Dessa maneira, conclui a autora, é preciso reconhecer que tão importantes quanto o “legado” centralizador foram as profundas raízes de autonomismo provincial deixadas pelo passado colonial¹⁴

¹² BIGALHO, Maria Fernanda, “As Câmaras Municipais no Império Português: O Exemplo do Rio de Janeiro” in Revista Brasileira de História v. 18 n. 36, São Paulo, 1.998.

¹³ COSTA, Wilma Peres. Finanças e Construção do Estado: Fontes para o Estudo da História Tributária no Brasil do Século XIX, In América Latina em la Historia Económica n. 13 jan-dez de 2.000.

¹⁴ Idem.

Apesar do baixo nível de recursos fiscais auferidos, essa estrutura tributária foi a principal fonte de recursos para a instalação da família real e da corte no Rio de Janeiro e para a implantação das primeiras instituições não coloniais de governo, para o que impostos e taxas foram majorados, adicionais aos tributos existentes foram introduzidos e novos tributos foram criados pelo governo central.

A cada nova despesa criava-se um novo tributo ou um adicional a algum tributo já existente, não raramente adicional sobre adicional anterior cujas receitas eram carreadas para o governo central e comprimiram os recursos das províncias, municipalidades e localidades e, portanto, despertaram quase que imediatas reações contrárias. Apesar da insatisfação com a nova cena tributária, os traços gerais da estrutura da arrecadação anterior foram mantidos sem alterações substanciais no processo constituinte de 1.824 e na carta finalmente outorgada. Em suma, o capítulo tributário da primeira constituição brasileira não conseguiu nem mesmo montar uma nova estrutura. Restringiu-se a aprimorar a herança colonial, sem alterar seus traços básicos.

Essa primeira carta inovou discriminando as receitas públicas, porém não logrou sacramentar uma repartição das receitas entre as esferas governamentais. Recebeu forte oposição e suas disposições não tiveram vigência plena e sofreu seguidos remendos. O Ato Adicional de 1.834 conseguiu reformular e racionalizar parcialmente a estrutura herdada da colônia, dispor competências, discriminar receitas e acrescentar disposições gerais e, enfim, conformou o primeiro sistema tributário brasileiro com um viés descentralizador. Ele definiu as receitas e fontes do governo central e atribuiu competência residual às assembleias provinciais e poderes para que elas decidissem sobre a organização e finanças de seus municípios, desde que respeitadas a organização e as tributações exclusivas do governo central.

Porém, na prática, a lei orçamentária de 1.835, reservou para os cofres nacionais quase todas as fontes em uso, principalmente as mais produtivas e, na busca por recursos próprios, as províncias passaram a invadir competências de outros níveis de governo, fazendo proliferar novamente as tributações múltiplas das mesmas fontes fiscais e restaurando em grande parte o caráter caótico da legislação anterior.

Assim ocorreu, por exemplo, com as propriedades que em várias províncias passaram (ou voltaram) a receber imposições dos três níveis de governo, ocorreu também com as importações do exterior que além da tributação do governo central, passaram (ou voltaram) a ser tributadas por governos provinciais. O comércio interprovincial passou a ser taxado por algumas províncias consumidoras, ensejando verdadeira “guerra fiscal” por receitas e reserva de mercado para as respectivas produções locais¹⁵.

A insatisfação das administrações locais com os níveis de recursos fiscais estimulou tanto as disputas interprovinciais por receita, quanto o uso generalizado das operações de crédito por todas as esferas de governo, operações estas limitadas exclusivamente pelas próprias fontes financiadoras. Esse sistema encontrou na “guerra fiscal” e nos empréstimos os meios para manter a construção até então edificada.

O avanço da produção interna e das necessidades de infra-estrutura, aliados ao peso crescente da dívida pública passaram a pressionar fortemente o sistema tributário e déficits crescentes e necessidades de novos recursos fizeram surgir inúmeras propostas de aperfeiçoamento da estrutura fiscal, nenhuma, porém, capaz de alterar substancialmente a discriminação das receitas gerais, pois no último orçamento do Império ela foi praticamente igual à de 1835. Apenas se concretizou no período, importante unificação da nomenclatura dos tributos e de seus regulamentos.

Uma visão da divisão e distribuição das receitas dos governos provinciais e municipais no fim do império pode ser vista na tabela abaixo.

¹⁵ A título de exemplo, sobre a aguardente incidiam oito taxações diferentes, sobre o tabaco incidiam outras seis e sobre o açúcar outras cinco.

Receitas Municipais e Provinciais no Brasil Império

Municípios da Província de	Receita Municipal em 1886	Receita Provincial 1888 – 89	Distribuição das receitas municipais	Distribuição das receitas provinciais	Rec. Municipais / Rec Provinciais
Do Município Neutro	1.655.000\$000		18,9	-	-
São Paulo	1.740.000\$000	4.149.000\$000	19,8	12,2	41,9
Rio de Janeiro	844.000\$000	4.399.256\$281	9,6	13,0	19,2
Pará	838.000\$000	3.995.131\$000	9,5	11,8	21,0
Minas Gerais	730.000\$000	3.474.000\$000	8,3	10,2	21,0
R. G. do Sul	708.000\$000	2.834.200\$000	8,1	8,4	25,0
Bahia	461.000\$000	3.213.726\$396	5,3	9,5	14,3
Pernambuco	414.000\$000	2.822.269\$120	4,7	8,3	14,7
Amazonas	385.000\$000	1.980.847\$000	4,4	5,8	19,4
Ceará	194.000\$000	1.062.993\$566	2,2	3,1	18,3
Paraná	170.000\$000	922.621\$369	1,9	2,7	18,4
Maranhão	152.000\$000	715.906\$099	1,7	2,1	21,2
Espírito Santo	90.000\$000	903.300\$851	1,0	2,7	10,0
Santa Catharina	85.000\$000	365.974\$000	1,0	1,1	23,2
Alagoas	68.000\$000	674.101\$334	0,8	2,0	10,1
Sergipe	67.000\$000	800.000\$000	0,8	2,4	8,4
Matto Grosso	51.000\$000	246.269\$502	0,6	0,7	20,7
Piauí	45.000\$000	236.579\$093	0,5	0,7	19,0
R. G. do Norte	42.000\$000	398.520\$481	0,5	1,2	10,5
Goyaz	26.000\$000	191.373\$372	0,3	0,6	13,6
Parahyba (*)	12.000\$000	524.857\$396	0,1	1,5	2,3
Total	8.867.000\$000	33.110.876\$863			
	**		100,0	100,0	21,0***

Fonte: Cavalcanti, A Elementos de Finanças (Estudo Theórico e Prático), Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1986, p. 99 e 100.

Notas: * Receita apenas da Capital, sendo que o total é semelhante ao do RGN.

** O autor supõe, pela falta de dados de algumas Câmaras, que este total possa atingir mais ou menos 9.000.000\$000

Assim, a divisão das rendas públicas entre o governo geral, as províncias e os municípios, apesar de tão criticada e recorrentemente ser objeto de projetos de mudanças, permaneceu até o final do Império praticamente a mesma contida nas leis orçamentárias de 1.833, 1.834 e 1.835. As províncias, para atenderem às suas despesas, tiveram de recorrer a invasões sobre a competência do governo central, de tal modo que a principal característica tributária do período foi o crescente déficit dos governos provinciais e municipais e guerra fiscal entre eles.

Por último, quanto às finanças do período imperial, cabe, com aponto Adalton Franciozo Diniz, em artigo recente, elucidar o papel cumprido pelo governo central no império brasileiro¹⁶. Neste texto, o autor se contrapõe às duas correntes predominantes na historiografia atual. A primeira, cujo expoente é Caio Prado Jr., afirma que o Império

16 DINIZ, Adalton Franciozo. "Centralização política e concentração de riqueza. As finanças do Império Brasileiro no período de 1.830 a 1.889", in História e Economia, Revista Interdisciplinar, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 47-65, 2005. Ver também: DINIZ, Adalton Franciozo, "Centralização Política e Apropriação de Riqueza. Análise das Finanças do Império Brasileiro no Período de 1.821 a 1.889", Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2002 (mimeo).

praticava uma política fiscal distributiva e que, particularmente, durante o segundo reinado, a riqueza produzida pela cafeicultura paulista foi distribuída para as regiões mais atrasadas do País. A segunda, representada por Evaldo Cabral de Mello, afirma que a política financeira do período imperial transferia renda entre as províncias, mas do norte, mais atrasado, para o sul, mais adiantado economicamente e, portanto, o Império se assentou num processo de espoliação, que no norte se assemelhava a uma situação de tipo colonial.

Analisando a origem de toda receita e o destino de toda despesa do governo geral do império de cinquenta dos balanços oficiais referentes ao período 1.830 a 1.889, ou seja, analisando o fluxo anual de recursos financeiros públicos entre as províncias e o governo central, Adalton Franciozo Diniz constatou que o Estado imperial não teve uma política de redistribuição sistemática de recursos entre as províncias pobres para as ricas, nem das ricas para as pobres. Apenas, excepcionalmente, em situações de calamidade, o destino da arrecadação imperial deixou de ser a Corte¹⁷.

Vejamos a argumentação do autor: “Dentre todas as unidades administrativas do Império, a Corte e as províncias do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Maranhão, Ceará, Pará, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul eram as responsáveis pela geração de mais de 94% da receita total do Império e, segundo o Atlas do Império do Brasil, de 1.868, representavam em 1.860 cerca de 40% do território nacional, quase 80% da população e abrigavam 415 dos 598 Municípios existentes. Inegável, portanto, que essas unidades administrativas possuíam um maior desenvolvimento urbano e densidade populacional, o que sugere também um maior desenvolvimento econômico, uma vez que a capacidade de fornecer mais recursos fiscais está associada a um maior grau de prosperidade em comparação com o restante do território.”¹⁸

Ainda segundo o autor: “O cômputo da receita gerada individualmente pelas dez unidades administrativas também demonstra uma elevada concentração: a Corte gerou entre 49% e 56% da receita do Império entre 1830 e 1889. Contudo, isso decorre do papel de entreposto comercial desempenhado pela cidade do Rio de Janeiro (ou seja, pela Corte), por cuja alfândega passava toda a movimentação externa das províncias

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.

de Minas Gerais e do Rio de Janeiro e uma parcela das exportações e importações de São Paulo.”¹⁹

Conforme os dados analisados por Diniz, transcritos na tabela abaixo, a região sudeste exceto a Corte, teve uma participação crescente na composição da receita ao longo do período estudado. A segunda região mais importante do ponto de vista fiscal, a do nordeste, no decênio 1.830-39 respondeu por 39% da receita total do governo e no último decênio por 23%. Ainda que declinante, a participação da região nordeste representou, ao longo de todo o período analisado, uma parcela bastante significativa da arrecadação do governo.

Distribuição percentual da receita arrecadada nas regiões do império							%
Período	Corte	NO	NE	SE	SU	CO	SE sem a CORTE
1830-39	48,76	1,35	38,62	54,18	3,99	0,38	5,42
1840-49	51,64	1,88	33,32	57,01	7,27	0,12	5,37
1850-59	51,80	3,18	33,61	56,90	5,94	0,15	5,10
1860-69	49,85	4,07	32,40	56,10	6,77	0,21	6,25
1870-79	55,47	4,48	25,61	63,31	6,14	0,22	7,84
1880-89	51,50	7,40	23,10	62,35	5,99	0,36	10,85

Fonte: Adalton Franciozo Diniz - in artigo “Centralização política e concentração de riqueza: As finanças do Império Brasileiro no período de 1830 a 1889”

A região norte viu sua receita captada pelos cofres imperiais crescer acentuada e continuamente entre as décadas de 30 e de 80 do século XIX, passando de 1,4% para 7,4% do total arrecadado pelas províncias e superando a região sul como a terceira mais importante do Império no fornecimento de recursos fiscais. A região sul, que na década de 1840 havia contribuído com 7,3% da receita total do governo central teve, desde então, diminuída a sua participação até alcançar 6,0% nos anos 80. A região centro-oeste triplicou a sua contribuição na receita do governo central entre 1840 e 1889, porém sempre com percentuais bastante diminutos (0,12% para 0,36%).

Em suma, grosso modo, entre as décadas de 30 e 80, enquanto a Corte preservou sua primazia como área de maior produtividade fiscal do Império (respondendo por cerca de 50% do total arrecadado), a região Centro-Oeste manteve-se sempre como a que menos repassou recursos, as regiões NO, SU e SE (exceto a

¹⁹ Idem.

Corte e as movimentações externas das províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e parte da de São Paulo) tiveram ampliadas suas contribuições aos cofres imperiais, a do Nordeste foi a única que realmente teve seu dinamismo fiscal acentuadamente declinante, sinal de declínio também de sua atividade econômica.

Com base na análise destes cinquenta orçamentos do governo central do período 1.830 a 1.889, conclui o autor que:

1. A política de extração de recursos por parte do Estado imperial não diferenciava províncias pobres ou ricas (Províncias notoriamente carentes de recursos, como Rio Grande do Norte, Piauí, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Amazonas, em diversos exercícios também forneceram mais recursos ao governo central do que dele receberam);
2. À medida que uma província aumentava sua produção de riquezas e a geração de receitas, aumentava também a transferência de receita para o erário central (Isso pode ser percebido a partir de 1.860 na província de São Paulo, pois exatamente quando a produção de café tomou impulso aumentou também a diferença entre os recursos fornecidos e os recebidos, o mesmo se deu no Pará e no Amazonas, a partir de 1.850, à medida do desenvolvimento da produção de borracha);
3. A política de expropriação das províncias não sofreu alteração ao longo do tempo, particularmente com referência às províncias nordestinas. À medida que a economia dessa região entrou em decadência, principalmente a partir do final da década de 1.860, não houve uma inversão do fluxo de recursos compensatória de seu empobrecimento, exceto em circunstâncias extraordinárias.

Em suma, conforme o autor, o Império foi bastante eficiente na apropriação das rendas produzidas nas províncias, principalmente em Pernambuco, Bahia, Maranhão, Pará, São Paulo e Rio de Janeiro. Porém, além dessas províncias que forneceram recursos sistematicamente ao Governo Geral, aquelas províncias mais carentes, caso aumentassem o volume de impostos gerados, também seriam expropriadas de parte de sua renda. Uma pequena parte dos recursos retirados das províncias seria transferida para aquelas províncias cujo rendimento não seria suficiente para custear a estrutura

administrativa que o Governo Geral nelas mantinha. Porém, a maior parte dos recursos era transferida para o exterior, para a Corte e para o Rio Grande do Sul.

Desse modo, os dados do Balanço demonstraram que o Estado imperial não promovia a distribuição da riqueza das províncias ricas para as pobres, ou das pobres para as mais ricas, como algumas análises ainda hoje supõem. As exceções à situação de permanente transferência de riqueza para a Corte ocorreram nas ocasiões em que as províncias atravessaram situações de calamidade, como as inundações e secas do final da década de 1.870, situações estas absolutamente excepcionais.

As constituições republicanas.

A força política das oligarquias dos complexos regionais mais dinâmicos da economia, aqueles voltados para a exportação, determinou a adoção, na Constituição de 1.891, do federalismo como forma de governo e ampla autonomia fiscal e administrativa aos governos estaduais, aos quais foi deixada a definição dos seus impostos e dos impostos de seus municípios, no que seguiu disposições semelhantes do Ato Adicional de 1.834. Nesse arranjo, “a presença do Estado Central era fundamental para apoiar os complexos regionais nos momentos de crise; e para articular no plano político os interesses das frações oligárquicas dos Estados economicamente enfraquecidos, mas importantes enquanto integrantes do pacto político nacional.”²⁰

Aos Estados foram concedidas autonomia fiscal e autonomia administrativa. A primeira se assentou principalmente na exclusividade sobre o imposto de exportação, o que levou o sistema tributário a apoiar-se nos fluxos do comércio internacional, desonerando a propriedade e a renda dos grandes fazendeiros. Com essas disposições, os Estados menos integrados ou com fracas conexões externas tiveram a autonomia fiscal comprometida e passaram a receber transferências fiscais e/ou

²⁰ SILVA, Ligia Maria Osório, *Evolução da Organização e da Sistemática das Formas Tributárias – União, Estados e Municípios*, Relatório de Pesquisa, IE/Unicamp, São Paulo, 1.994 (mimeo).

orçamentárias da União²¹ e, complementarmente, a se endividar externamente (para o que tinham plena autonomia administrativa e nenhum limite) e a criarem alfândegas internas para o comércio interestadual (que taxavam tanto as suas mercadorias destinadas a outros Estados da federação, quanto a entrada e circulação em seus territórios das mercadorias dos outros Estados). Essa prática, usual nas últimas décadas do segundo império, não fora impedida pela constituição de 1.891 e ainda prevaleceria por muito tempo.

Essa constituição inovou na distribuição das competências tributárias ao definir as privativas da União e dos Estados, deixando a remanescente para ser partilhada em comum entre Estados e Municípios. Os Estados continuaram com poder sobre a organização de seus Municípios, desde que lhes asseguradas a autonomia fiscal. Cada unidade da federação, respeitando as competências federais e as próprias, definiu livremente os tributos de seus municípios, deixando praticamente intactas as imposições sobre os fatos locais.

Esse arranjo constitucional diferia do contido no Ato Adicional de 1.834 por fortalecer a esfera estadual criando-lhe uma área exclusiva de competência tributária e atribuindo-lhes mais e melhores tributos do ponto de vista do potencial de arrecadação. Estes por sua vez respeitaram as competências municipais tradicionais, sacramentaram os tributos existentes e permitiram-lhes continuar com amplo leque de tributos ligados às suas próprias características regionais e políticas.

Coube à União o imposto com maior potencial de arrecadação (o de importação de mercadorias); aos Estados os incidentes sobre as exportações de mercadorias produzidas em seus territórios e aos Municípios os incidentes sobre os prédios urbanos e sobre as indústrias e profissões.

Particularmente no Estado de São Paulo, as primeiras disposições republicanas atribuíram aos Municípios a totalidade dos tributos incidentes sobre fatos locais. Dentre estes, os principais adotados foram: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto sobre Indústrias e Profissões (IIP); impostos sobre casas de moedas e de

²¹ Conselho Técnico de Economia e Finanças, União, Estados e Municípios, (Finanças do Brasil, v. 9), Rio de Janeiro, 1.940, p.5. citado por Ligia Maria Osório Silva no Relatório de Pesquisa mencionado na nota anterior.

leilão e sobre seguro contra fogo; impostos sobre a produção local não exportada; um adicional de até 5% sobre os impostos diretos arrecadados no Município pelos governos federal e estadual.

Por último, mas longe de ser menos importante, foi permitida aos Municípios a cobrança de até quarenta réis por arroba sobre o café nele produzido e exportado. Essa última disposição teve o claro sentido de permitir aos municípios exportadores maiores receitas para a dotação de infra-estrutura de seus espaços econômicos (vicinais de escoamento da produção das fazendas para as vias de exportação, abatedouros e mercados municipais de abastecimento das fazendas, etc.). Com esse mesmo espírito, foi permitido ao Município de Santos lançar um imposto de até um real por quilo de café produzido no Estado de São Paulo e exportado através de seu porto.

Ainda nas disposições constitucionais paulistas de 1.891 as seguintes áreas ficaram sob competência exclusiva das municipalidades:

1. Os serviços de água, de iluminação, de esgotamento sanitário, de embelezamento, de educação, de policiamento e de assistência social; as obras de abertura e pavimentação de vias públicas, de estradas vicinais, de construção de pontes e viadutos, etc;
2. O exercício do poder de polícia sobre a localização de comerciantes e ambulantes em geral, sobre o alinhamento e o habite-se de imóveis; sobre os veículos utilizados para o transporte dentro das povoações; as concessões de licença para jogos, para diversões públicas, etc;
3. As tarifas sobre cemitérios, sobre matadouros, sobre a alienação, aforamento e locação de móveis e imóveis de domínio privado das municipalidades, e multas por infrações às posturas municipais.

O governo estadual paulista não apenas concedeu aos seus Municípios competências que contemplavam diferentes dinâmicas econômicas e portes populacionais, como propiciou a participação deles nos impostos diretos estaduais (através do adicional de até 5% sobre os impostos diretos neles arrecadados pelos governos estadual e federal). Com isso, foi garantida às localidades paulistas uma diversidade de recursos locais para a montagem da rica infra-estrutura urbana, tanto

para a região produtora de café, quanto para as localidades dedicadas à agricultura de alimentos ou a outras atividades produtivas não agrícolas.

A relevância desta diversificação de fontes de recursos pode ser constatada pelo agregado das receitas interioranas em 1.924. Dentre outras fontes, o Imposto sobre Indústrias e Profissões respondeu por 27% dos recursos municipais arrecadados no território paulista, as rendas e taxas locais responderam por 21%, o Imposto Predial Urbano por 11%, o Imposto sobre o Pé de Café por 3% e os auxílios estaduais e operações de crédito por 15%. Neste mesmo ano, cerca de 30% da receita total municipal no Estado foi arrecadada pelos pequenos Municípios. Fato que é fruto da diversificação e adequação das fontes de recursos definidas nas disposições constitucionais do Estado que permitiram aos Municípios lançar mão de tributos tanto de sua economia urbana quanto rural.

De um modo geral, estes mesmos arranjos da constituição paulista, com maior ou menor intensidade, estavam presentes também em outros Estados, se generalizando pela nova federação, com pequenas variações que dependiam das condições de cada Estado.

As alterações efetivadas atenderam ao objetivo maior do movimento republicano de fortalecimento das províncias e se adequavam ao novo perfil político desejado de fortalecimento do poder estadual. Mas, essas mudanças na organização do Estado provocada pela Proclamação da República e pela descentralização delas decorrentes não foram suficientes para tornar o sistema tributário mais coerente que o do império.

O quadro a seguir, elaborado por Bueno, Gitelmmann e Pastore²², mostra a evolução da partilha das receitas públicas no Brasil, no período entre 1.910 e 1.934, a partir das disposições definidas com a proclamação da República. Nele se sobressai que a elevada e crescente participação dos Estados na receita pública total foi em detrimento da parcela da União e dos Municípios no conjunto das receitas públicas.

²² BUENO, Luiz de Freitas; PASTORE, Affonso Celso & GITELMMAN, Cecília, Aspectos gerais da receita pública no Brasil, São Paulo, USP, Boletim USP, FCEA, n. 28, 1962.

Receita Pública no Brasil

1910 – 1934

Anos	União	Estados	Muni cípios	Brasil	União	Estados	Muni cípios
	mil cruzeiros de 1960				porcentagens		
1910	524.819	193.900	163.470	882.189	59,5	22,0	18,5
1911	563.549	200.260	147.330	911.139	61,9	22,0	16,2
1912	615.391	238.244	163.904	1.017.539	60,5	23,4	16,1
1913	654.391	228.982	134.069	1.017.442	64,3	22,5	13,2
1914	423.252	201.936	133.500	758.688	55,8	26,6	17,6
1910/14	556.280	212.664	148.445	917.399	60,6	23,2	16,2
1915	404.278	234.268	140.330	787.876	51,3	29,7	17,8
1916	477.897	258.074	143.059	879.030	54,4	29,4	16,3
1917	537.441	278.068	147.421	962.930	55,8	28,9	15,3
1918	618.830	281.544	156.515	1.056.889	58,6	26,6	14,8
1919	625.693	345.981	171.116	1.142.790	54,8	30,3	15,0
1915/19	532.828	281.387	151.688	965.903	55,2	29,1	15,7
1920	922.259	432.298	193.611	1.548.168	59,6	27,9	12,5
1921	891.001	432.220	214.748	1.537.969	57,9	28,1	14,0
1922	972.179	462.489	233.455	1.668.123	58,3	27,7	14,0
1923	1.258.132	619.814	286.164	2.164.110	58,1	28,6	13,2
1924	1.588.440	755.903	325.126	2.669.469	59,5	28,3	12,2
1920/24	1.126.402	540.545	250.545	1.917.568	58,7	28,2	13,1
1925	1.741.834	944.796	393.150	3.079.780	56,6	30,7	12,8
1926	1.647.889	903.872	424.707	2.976.468	55,4	30,4	14,3
1927	2.039.506	1.018.893	485.778	3.544.177	57,5	28,7	13,7
1928	2.216.513	1.103.405	550.764	3.870.682	57,3	28,5	14,2
1929	2.201.246	1.264.641	600.806	4.066.693	54,1	31,1	14,8
1925/29	1.969.398	1.047.121	491.041	3.507.560	56,1	29,9	14,0
1930	1.677.952	1.016.208	582.001	3.276.161	51,2	31,0	17,8
1931	1.752.665	1.154.504	595.971	3.503.140	50,0	33,0	17,0
1932	1.750.790	1.141.552	579.368	3.471.710	50,4	32,9	16,7
1933	2.078.476	1.132.718	628.009	3.839.203	54,1	29,5	16,4
1934	2.519.530	1.250.599	684.494	4.454.623	56,6	28,1	15,4
1930/34	1.955.883	1.139.116	613.969	3.708.967	52,7	30,7	16,6

Fonte: Bueno L F, Gitelmann C, Pastore A C.

Aspectos Gerais da Receita Pública no Brasil, Boletins FEA/USP, S P, 1961

A nova distribuição da receita pública (61% para a União, 22% para os Estados e 17% para os Municípios) representou sem dúvida um avanço sobre a prevalecente no fim do império (76% para o governo central, 19% para as províncias, 5% para os Municípios). A principal fonte das receitas da União, o imposto sobre a importação de

bens respondia por cerca de 58% dos seus recursos e a tributação sobre o consumo interno por pouco mais de 10%.²³

Cerca de 45% dos recursos estaduais provinham das exportações, cerca de 30% por tributos incidentes sobre o consumo, sobre as indústrias e profissões, sobre as heranças e legados, sobre as postagens, pedágios e taxas de transportes e da décima predial e, os restantes 15% eram fornecidos por cerca de vinte outras fontes orçamentárias.

A esta época, as diferentes regiões geográficas, apesar de contarem com atividades econômicas diversificadas e especializadas e que abrangiam partes expressivas do espaço econômico nacional, ainda se caracterizavam por grande isolamento.²⁴ Nessas condições, o processo de acumulação de capital exigia a subordinação dos interesses especificamente regionais aos nacionais para a eliminação de barreiras à livre movimentação econômica inter-regional.

No final dos anos vinte, a crise cafeeira deslocou o centro dinâmico da economia brasileira do campo para a cidade e da agricultura para a indústria, o que acelerou a obsolescência do sistema fiscal de 1.891, alicerçado no comércio externo. Porém, a industrialização, limitada pela estreiteza de sua base técnica e insuficiente capacidade financeira, não se mostrava capaz de implantar em curto prazo o núcleo da indústria de bens de produção, que permitiria autodeterminação do novo processo.²⁵

Frente à fraqueza do capital privado nacional e ausência do capital estrangeiro, o Estado assumiu o papel de alargar os horizontes da acumulação e, para tanto, fez profunda reforma administrativa, reformulou seu aparelho fiscal aumentando a captação de recursos nas atividades internas e centralizando parte das receitas. A centralização e reformulação do aparelho estatal orientou-se pelo “...desejo do governo pós-30 em desmontar a máquina política da Velha República, cujas raízes, estavam entrelaçadas nas situações municipais, e, ainda aumentar a eficiência da máquina pública local, o

²³ SILVA, Gerson Augusto da. Sistema Tributário Brasileiro, Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público – Presidência da República, 1948.

²⁴ CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930 – 1970. São Paulo, Ed. Global, 1.985, p. 185/188.

²⁵ CARDOSO DE MELLO, J. M. O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1982.

*que levou a Constituição de 1934 a impor restrições à autonomia ilimitada dos Municípios”, nas letras de Victor Nunes Leal.*²⁶

Foi retirada dos Estados a competência para definirem a base financeira de suas próprias administrações locais e, para estreitar-lhes esta mesma base, os Municípios perderam a competência tributária que tinham sobre a produção local de bens e o imposto incidente sobre as indústrias e as profissões e ainda tiveram limitados seus acessos a empréstimos. Os Municípios paulistas em particular perderam ainda o adicional de 5% sobre os impostos diretos neles arrecadados pelo Estado, a que tinham direito por conta da Constituição estadual.

Para compensar as perdas que estas medidas imporiam aos Municípios, a nova Carta criou dois mecanismos. O primeiro deles foi o Imposto Cedular sobre a Renda dos Imóveis Rurais, atribuindo às municipalidades. O segundo foi a concessão de 20% de participação municipal sobre os impostos que viessem a ser criados pela União ou pelos Estados.

A eliminação dos impostos municipais sobre a produção local e a estadualização do Imposto sobre Indústrias e Profissões inseriram-se no movimento de eliminação de barreiras fiscais à circulação econômica, enquanto as compensações visavam manter uma certa participação municipal no total arrecadado nacionalmente. No entanto, a participação de 20% em novos impostos chocava-se com a necessidade de centralização de recursos e o Imposto Cedular municipal atuava em sentido contrário à unificação dos mercados.

O novo ordenamento constitucional definiu as competências tributárias dos Municípios (retirando este poder dos Estados e diminuindo em parte a tradicional ascendência deles sobre os governos locais) e restringiu de duas maneiras a autonomia municipal para investir: estreitando a base tributária local e limitando seu acesso a recursos das esferas superiores de governo.

Em 1937, aproveitando o ambiente político do entre guerras, propício a centralização dos aparelhos estatais e premido pela necessidade de recursos para a

²⁶ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Ed. Revista Forense, 1.948, p. 54-56.

promoção da acumulação industrial e integração inter-regional, o governo Vargas quebrou a ordem institucional instaurando o Estado Novo e promovendo nova centralização dos recursos públicos. Dentre outras medidas, foram retiradas da Constituição as recém concedidas contrapartidas compensatórias aos Municípios e foi suprimido o mecanismo que lhes garantia a participação nas futuras ampliações tributárias dos Estados e da União.

Em consequência se acentuou a dependência das bases tributárias municipais aos limites urbanos e se concentrou o potencial de arrecadação nos maiores centros urbanos. Concomitantemente a parcela municipal na receita pública nacional caiu dos 15% característicos durante a vigência da constituição de 1.891 para 11%, entre 1.935 e 1.949.

Vários foram os fatores que contribuíram para a mencionada queda, dentre os quais se destacam: a retirada do Imposto Cédular sobre a Renda dos Imóveis Rurais que limitou a base tributada pelos municípios ao perímetro urbano das cidades; o aumento do peso das taxas e rendas no orçamento locais (habite-se, alvarás, rendas do matadouro, cemitério, conservação de vias públicas), cuja base tributável tem fraca correlação com o crescimento industrial; a inflação que passou a corroer os recursos municipais, aliada às dificuldades de reajustes tributários, particularmente durante a Segunda Grande Guerra e o congelamento do valor locativo dos imóveis, promovido pela política social do governo central, que atingiu a base de cálculo do Imposto Predial Urbano²⁷.

As receitas municipais, crescentemente circunscritas aos limites urbanos das economias locais e tenuamente atreladas à produção industrial, sofreram quedas progressivas (estimadas por Gerson Augusto da Silva em cerca de 50% reais entre 1.940 e 1.946) e se concentraram significativamente nos grandes Municípios das regiões mais desenvolvidas. Em 1.946, enquanto o nordeste arrecadava 5,6% dos impostos municipais brasileiros, a capital paulista recolhia 20%, sem computar como municipais as receitas do Distrito Federal, cuja renda neste mesmo ano foi 30% superior ao total da renda municipal brasileira.

²⁷ SILVA, Gerson Augusto da. Sistema Tributário Brasileiro, Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público – Presidência da República, 1948.

Em 1.946, nova reforma fiscal foi levada a cabo por uma Assembléia Nacional Constituinte. O novo sistema tributário eliminou o Imposto sobre Explorações Agrícolas e Industriais, mas não alterou o núcleo das receitas locais (Taxas e Rendas Locais), nem os Impostos Predial e Territorial Urbano e de Licença. Ademais, devolveu aos Municípios o imposto sobre Indústrias e Profissões, criou o imposto do “Selo Municipal” e a Contribuição de Melhorias e ampliou o sistema de partilhas de tributos, eliminado em 1.937.

A eliminação do imposto sobre Explorações Agrícolas e Industriais, filho legítimo do sistema anterior, provocou maior impacto sobre os Estados agrícolas. Nos Municípios amazonenses, 43,4% da receita tributária provinham desse imposto; no Rio Grande do Norte, 35,0%; em Goiás, 27,4%; no Rio Grande do Sul, 21,8%; em Santa Catarina, 18,3%; na Bahia, Pernambuco e Maranhão, 13,7%, 10,0% e 6,9%, respectivamente. Em alguns Estados, esse imposto era apenas estadual, em outros ainda coexistia nas órbitas estadual e municipal. Dentre os que o lançavam como tributo estadual figuravam o Espírito Santo (57%), Rio Grande do Norte (23%), Sergipe (33%) e Piauí (39%)²⁸.

A ampliação da competência tributária local não seria por si só capaz de compensar tais perdas, pois o imposto do “Selo Municipal” já era efetivamente cobrado; a Contribuição de Melhorias era uma inovação não testada; e a transferência do Indústrias e Profissões adicionaria aos cofres municipais mais 17% de recursos tributários (apenas 8% da receita efetiva total).

Como em 1.934, um sistema de partilhas de receitas foi instituído em caráter compensatório, cumprindo o papel de “válvula de segurança” contra a queda da receita municipal. A segurança foi instituída com a transferência de parte do Imposto de Renda arrecadado pela União e a transferência do excesso de arrecadação.

Os 10% do Imposto de Renda partilhado eram divididos em partes iguais entre todos os Municípios e, por conseqüência, os centros menores passaram a receber maior reforço em seus orçamentos. Valentim Bouças, citado por Victor Nunes Leal²⁹, calculou que esses recursos transferidos representavam um acréscimo de, no mínimo,

²⁸ Idem nota anterior.

²⁹ LEAL, Victor Nunes, op. cit., p. 251.

48% nos orçamentos dos menores Municípios, cerca de 65% dos municípios então existentes. Essa transferência, com base num critério que, posteriormente, foi tão criticado, havia resultado de consenso entre as bancadas industrialistas e ruralistas.

A primeira, pela voz do constituinte paulista Horácio Lafer, buscava ampliar o mercado interno restringido, segundo ele, pela desigualdade de rendas que separava os grandes centros urbanos das localidades interioranas. A segunda bancada, a ruralista, preocupada com a diminuição da disponibilidade de mão-de-obra no interior buscava, através da receita municipal, aumentar os investimentos que auxiliassem a “fixação do homem do campo” nos pequenos centros urbanos. Dessa convergência de interesses resultou a imposição de que 50% desses recursos transferidos fossem aplicados em benefícios de ordem rural (escolas, atendimento médico, etc.).

O segundo mecanismo de garantia da parcela municipal na receita pública total (a transferência pelos Estados do excesso de arrecadação) deveria se efetivar em até 10 anos. Contudo, ela só viria a ser cumprida pelos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, Unidades da Federação com estruturas urbanas desenvolvidas, receitas municipais relativamente menos concentradas nas suas capitais e com expressivas atividades econômicas espalhadas por seus respectivos territórios.

Contudo, mesmo sem o repasse integral do excesso de arrecadação, as finanças municipais experimentaram novo alento, estimuladas pelo reforço do sistema de transferência e partilhas. Das rubricas orçamentárias, apenas a das Receitas Diversas, que pelo sistema contábil vigente à época englobava as transferências e partilhas, apresentou alterações substanciais, passando a representar 17,5% dos orçamentos municipais no período 1.948 a 1.957, um salto de 12,7% em relação ao período 1.941 a 1.947.

As alterações nos tributos municipais mais uma vez acentuaram o confinamento das finanças locais aos limites urbanos dos Municípios e seus portes populacionais. Por conta dessa dependência, o Estado de São Paulo e sua capital que contavam, em 1.946, com 38% e 20% dos impostos municipais arrecadados no Brasil, passaram a contar, em 1.951, com 50% e 36%, respectivamente.

Em suma, as alterações introduzidas no sistema tributário de 1.946 privilegiaram os centros mais desenvolvidos e, para compensar os menores e mais atrasados, foi consolidado e ampliado o sistema de partilhas e transferências, cujo resultado final, entretanto, não impediu a concentração dos recursos nem compensou as localidades agrárias e mais dependentes do antigo Imposto sobre Explorações Agrícolas e Industriais.

Quanto às respostas colocadas pelas exigências do processo de acumulação, esse sistema acabou por aumentar as barreiras à circulação de riquezas, além de diminuir, em termos relativos, os recursos do governo central. Em consequência, o poder de intervenção do Estado na economia diminuiu e o processo de industrialização em curso no período, esbarrou em estrangulamentos, especialmente nos setores de energia e transportes.³⁰

O Estado, desaparelhado e impedido, por um Congresso conservador, de realizar alterações no sistema fiscal, passou a adotar esquemas fiscais complementares para a consecução de sua política industrializante. Dentre esses mecanismos, destacaram-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, cujo papel inicial foi justamente combater os estrangulamentos do avanço industrial, voltando-se, num segundo momento, para a área industrial propriamente dita; a criação do Banco do Nordeste, em 1.954; a efetivação de uma Reforma Cambial e a ativação de dispositivo constitucional que permitia a implantação do Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE, cujos recursos integrariam o Fundo Federal de Eletrificação, sendo essa uma das poucas alterações tributárias até 1.960.

Amarrado o Estado, ausente o capital estrangeiro e o setor privado nacional ainda contido técnica e financeiramente, a instalação do núcleo fundamental da indústria de bens foi lenta e limitada. Esse quadro altera-se no governo JK com o salto produtivo e tecnológico promovido pelo Plano de Metas, inaugurando um novo padrão de acumulação. “Este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da

³⁰ LESSA, Carlos 15 Anos de Política Econômica, Editora: Brasiliense, 1982.

capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível no mercado”³¹.

O esquema de financiamento dessas inversões assentou-se na atração do capital estrangeiro através de estímulos e favores fiscais (instrução 113 da SUMOC) e na emissão primária de moeda. Atraídas pelo tratamento favorável e fustigadas pela concorrência americana na Europa, muitas empresas européias aqui aportaram aproveitando-se das oportunidades de investimento abertas pela ação governamental. Pôde assim o Estado, finalmente, desempenhar papel acentuado na coordenação dos investimentos e na promoção do capital social básico correspondente à nova estrutura.

A expansão resultante desse bloco de investimentos possibilitou que o sistema econômico experimentasse alto dinamismo, cujo prosseguimento, nos primeiros anos da década de 60, exigiria um fluxo contínuo de recursos, tão mais necessários, quanto mais se amortecessem os efeitos das inversões realizadas entre 1.956 e 1.961. Contudo, o esquema de financiamento montado no período anterior (efetivo enquanto a capacidade produtiva superou a demanda gerando incrementos na renda e no emprego e assegurando a funcionalidade da inflação como mecanismo de financiamento dos setores público e privado) esgotou-se e mostrou-se inadequado frente às novas necessidades colocadas pela mudança no padrão de acumulação.

O Estado, ainda sem condições de promover reformas no quadro instrumental, viu-se impotente ante a queda da atividade econômica, tornada inevitável no início dos anos 60. Este papel de coordenador dos investimentos, e promotor do processo de acumulação provocou forte aumento das despesas governamentais elevando o déficit público que evoluiu de 1,2% para 5,1% do PIB e o acirramento inflacionário (que atingiu a marca de 70% ao ano)³².

A economia entrou em recessão, necessitando tanto da continuidade dos investimentos, quanto da sustentação da demanda para os novos produtos que passaram a ser produzidos internamente no país. O Estado, por sua vez, tendo alargado suas funções no processo de acumulação, não contava com instrumentos capazes de financiá-lo e dar combate ao processo inflacionário.

³¹ CARDOSO DE MELLO, João Manuel. Op. cit. p. 124

³² A esse respeito, ver LESSA, Carlos, op. cit.

Á esse cenário se agregou uma forte crise política precipitada e potencializada pela renúncia do presidente Jânio da Silva Quadros, contribuindo decisivamente para a deflagração do golpe militar de 1.964 que, após a quebra da ordem constitucional, impôs à classe trabalhadora e à parcela mais fraca do empresariado nacional o ônus da recuperação, intimidando o poder sindical e adotando uma política que não mais buscava conciliar crescimento econômico e combate inflacionário.

Num primeiro momento o quadro recessivo se agravou em meio à implementação das reformas bancárias, do mercado financeiro e do aparelho do Estado que foram acompanhadas de alterações no sistema fiscal consubstanciadas na Lei n. 5.172 de 1.966, origem de um novo Código Tributário Nacional, cujo sentido maior era prover o Estado de recursos fiscais capazes de enfrentar o crescente déficit público e ao mesmo tempo dotá-lo de flexibilidade suficiente para transformá-lo em instrumento orientador do crescimento econômico.

Encerra-se assim um longo ciclo de implantação e consolidação de um sistema tributário de bases federativas. As reformas de 1.966, como veremos, implantam um novo padrão de distribuição de receitas e competências. Atualizam as bases do sistema tributário nacional aos requisitos da nova etapa de acumulação, mas guardam sempre elementos da história pregressa, em função dos direitos e tradições que haviam sido consolidados ao longo de todo este período.

Capítulo 2

A Estrutura Atual das Finanças Públicas Municipais Atual: A reforma de 1966 e a evolução das receitas municipais

A Reforma Tributária de 1966: seu contexto e sentido

Como visto no capítulo anterior, os primeiros anos da década de 60 caracterizaram-se pelo esgotamento dos mecanismos de financiamento do governo³³. Caíram as receitas reais dos três níveis de governo, que passaram a registrar déficits crescentes por conta do ascendente processo inflacionário. As empresas públicas, generalizadamente, também tiveram suas receitas diminuídas e também passaram a contabilizar crescentes déficits devido às opções governamentais de contenção dos preços de vendas de seus serviços e mercadorias no combate ao crescente impulso inflacionário.

A queda dos investimentos privados que se seguiu à grande expansão industrial do Plano de Metas (previsível frente à necessidade de maturação dos empreendimentos implantados) se somou à queda dos investimentos públicos, e aprofundou a crise econômica. O governo militar, que emerge do golpe de estado de 1964, buscou restabelecer condições propícias para a retomada do crescimento promovendo intenso combate à inflação, restringindo o crédito e introduzindo rígido controle salarial, ao mesmo tempo em que promoveu forte combate ao déficit público reduzindo gastos e expandindo a carga tributária.³⁴

No âmbito das reformas empreendidas pelo novo governo, foram criados novos mecanismos financeiros e foram readequados os instrumentos de política econômica do governo. Dentre os novos mecanismos financeiros destacaram-se o novo papel dos bancos, das bolsas de valores, da política de atração do capital estrangeiro e a implantação do mercado de capitais e dos fundos de investimentos. Quanto aos instrumentos econômicos, contaram-se, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; o Sistema Financeiro da Habitação – SFH; o Banco Nacional da Habitação BNH;

³³ Cf. LESSA, Carlos 15 Anos de Política Econômica, Editora: Brasiliense, 1982.

³⁴ CARDOSO DE MELLO, João Manuel e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. “Reflexões sobre a crise atual”, in: Revista Escrita-Ensaio. São Paulo, Ed. Vertente, n. 2, 1977.

os Fundos de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social (do Nordeste e da Amazônia) – FIDENE e FIDAM; e as reformas administrativa e tributária.

Foram claros os indícios da subordinação das medidas de então ao objetivo do crescimento econômico. A política salarial comprimiu os salários de base e elevou os do topo, por um lado diminuindo custos de produção e ampliando as margens de lucro e, por outro fortalecendo a demanda dos bens de consumo duráveis. A regulamentação do Imposto de Renda, progressivo para os rendimentos de trabalho e proporcional para os do capital poupou as empresas do ônus da recomposição das finanças governamentais. O financiamento de moradias pelo Banco Nacional da Habitação – BNH, parte da política de expansão da atividade econômica, logo passou a financiar moradias para as classes média e alta. A criação de estímulos fiscais setoriais (turismo, reflorestamento e pesca) visando o incremento da atividade econômica, comprometeu irremediavelmente os recursos destinados à atenuação da desigualdade econômica do Norte/Nordeste frente ao Centro/Sul³⁵.

A reforma tributária foi implantada por partes, *pari passu* à deterioração das finanças públicas e ao agravamento da crise econômica, sendo parte integrante do conjunto de medidas saneadoras das finanças governamentais e das medidas, de longo prazo, que objetivavam modernizar os controles sobre a economia.

Durante todo o período posterior ao redesenho tributário de 1946, os núcleos urbanos brasileiros experimentaram acelerado crescimento populacional e, em poucos centros, a população se concentrou ainda mais intensamente. Em consequência, sucessivos aumentos da demanda pelos serviços urbanos tradicionais (água, luz, esgoto, transportes etc.) se somaram às novas exigências derivadas da modernização da estrutura industrial (serviços e infra-estrutura).

Em pouco tempo, o aumento da frota de carros, ônibus, caminhões e utilitários acentuou as deficiências das malhas viárias das grandes cidades, das cidades que experimentaram elevadas taxas de crescimento populacional e da malha rodoviária e terminais interurbanos. Por um lado, nos maiores centros, o uso mais intenso de ônibus e carros provocou o abandono de investimentos nos sistemas de bondes e tróleibus até

³⁵ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. “A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil”, Editora: Oficina de Livros, 1991.

então utilizado. A rápida obsolescência desses sistemas e os altos investimentos que se faziam necessários resultou em generalizada retirada de trilhos e linhas aéreas eletrificadas e alargamento de vias (com elevados custos de desapropriações).

Por outro lado, o aprimoramento do sistema de financiamento habitacional resultou, em larga escala, na verticalização dos imóveis e adensamento urbano, passando a requerer junto com a expansão horizontal das cidades não apenas a ampliação das redes de abastecimento de energia elétrica, de água e de esgotamento sanitário nas novas áreas expandidas, mas também re-adequações nas regiões de ocupação então consolidadas e que foram rapidamente adensadas. Portanto, as exigências de expandir a infra-estrutura dos maiores centros urbanos, impactados tanto pelas pressões para expansão horizontal (derivada do crescimento populacional), quanto pelo adensamento (derivado da modernização/ verticalização urbana), multiplicaram, no curto prazo, a necessidade de recursos para os governos dos maiores centros urbanos.

Essa aceleração da demanda pública contrapôs-se à crise econômica geral descrita, cujas repercussões municipais foram intensas. A receita geral dos municípios (inclusive operações de crédito) vinha perdendo posição no montante da receita pública nacional desde 1955, num quadro em que a receita pública real total perdeu cerca de 50% de seu valor³⁶.

Essa perda ocorreu apesar dos esforços das administrações municipais. Entre 1962 (primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional nº. 5) e 1965, a receita real arrecadada pelos municípios cresceu, evidenciando maior esforço das administrações tributárias locais quando comparadas com as estaduais e federais.

Esta performance, entretanto, ficou obscurecida no dado agregado, porque, segundo Araújo, em 1962, 63 e 64 o Imposto sobre o Consumo, em clara dissonância à letra da Emenda Constitucional, não foi partilhado com os municípios como deveria ter sido e, em 1965 as administrações municipais receberam apenas 18% de suas cotas-parte constitucional entregues com atraso e corroídas pela inflação.

³⁶ ARAUJO, Aloísio B et alli. Transferências de Impostos aos Estados e municípios. In Coleção Relatório de Pesquisas, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nº. 16, 1973.

A avaliação desse período não pode ignorar a grave crise financeira por que passou o governo central e o efervescente clima político potencializado pelo conservadorismo do Congresso de então. Naquele momento (politicamente marcado pela crise aberta pela renúncia do presidente Jânio da Silva Quadros, pela introdução do parlamentarismo e pela quase que imediata revogação desse regime) interessava ao conservadorismo legislativo criar obstáculos à ação do executivo federal, e neste sentido a Emenda nº. 5 foi importante peça política, desferindo duro golpe às já combalidas finanças federais. Retirou-se dos cofres federais 6% de sua receita geral e tentou interpor óbices à reforma agrária (através da atomização do cadastro e da administração do Imposto Territorial Rural) e dificultou a utilização dos impostos “Inter Vivos” e “Causa Mortis” como espécie de imposto sobre o patrimônio, transferindo suas competências (até então no mesmo nível governamental) para diferentes esferas governamentais.

Sem dúvida, a Emenda nº. 5 foi peça política por excelência e pouco teve a ver com uma reformulação ordenada do sistema tributário, o que não impediu que alguns de seus traços sobrevivessem na posterior reforma de 1966, como a redução da significância e da extra fiscalidade dos Impostos Territorial Rural e “Inter-vivos” em clara redução do potencial de arrecadação municipal e aumento compensatório das receitas locais através de transferências intergovernamentais.

Na verdade, os municípios só tiveram suas finanças reorganizadas pela Emenda Constitucional n.º 18, de 01/12/1965, cujos efeitos, só entrariam em vigor a partir de 1967, sendo este o primeiro documento a indicar o sentido tomado pela reforma tributária dentro do movimento geral das transformações que visavam dotar a União de instrumentos de planejamento e direcionamento econômico.

Para a consecução de tal objetivo, necessariamente centralizador, a Emenda 18 eliminou da estrutura tributária a coexistência de competências residuais partilhadas pelas três órbitas governamentais, característica fundamental do desenho fiscal da carta (municipalista) de 1946. Subjugados, os municípios viram parte de seus impostos serem eliminados ou transferidos para a órbita federal, cujo executivo foi dotado de poderes legais para legislar sobre matéria tributária.

Entretanto, como a tarefa de planejar e orientar o crescimento econômico a partir da órbita federal requeria recursos superiores aos estritamente necessários para eliminar o déficit governamental, a carga tributária foi incrementada de modo a permitir ao executivo federal multiplicar seus investimentos, passar a utilizar em larga escala a concessão de isenções e estímulos fiscais (para influenciar comportamentos do setor privado) e induzir decisões e comportamentos nas esferas sub-nacionais de governo. Adicionalmente, centralizar o comando do processo econômico exigia que os recursos próprios, as autonomias e os mecanismos de acessos às fontes de financiamentos pelos governos estaduais e municipais fossem diminuídos, de modo a serem impelidos a seguirem orientação superior. É isso que explica o fato da reforma ter limitado a atuação financeira dos Estados e municípios a um nível inferior ao estritamente necessário para a racionalização da tributação, retirando-lhes impostos, estreitando-lhes as competências sobre seus próprios tributos e restringindo suas autonomias até mesmo no que toca à determinação de seus orçamentos³⁷.

Aos municípios foram reservados apenas o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, ambos com eficácias fiscais variáveis: com potenciais elevados nos maiores centros de arrecadação e baixos nos centros menos dinâmicos e/ou de menor renda per capita.

Foram totalmente retirados da competência tributária municipal o imposto Territorial Rural – ITR e o imposto incidente sobre a Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis – ITBI que passaram a ter suas alíquotas definidas pelo Senado Federal. As posteriores regulamentações desses impostos desconsideraram de tal forma os municípios, que nem mesmo interferências locais que trariam benefícios às máquinas arrecadadoras puderam ser viabilizadas. Apesar de basear-se nos cadastros locais, a arrecadação do ITBI não devolvia nem mesmo a informação de transferência da propriedade ou o nome e endereço do novo proprietário, obrigando os fiscos municipais a montarem esquemas próprios e dispendiosos para captação dessas informações. Uma simples via a mais no documento de arrecadação do imposto seria suficiente para a captação desses dados, além de fornecer amostras dos valores praticados nas

³⁷ VARSANO, R. “O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80” in Anais do Simpósio sobre o Sistema Tributário Nacional, Câmara dos deputados, Brasília, 1981.

operações imobiliárias do município, o que facilitaria a administração do IPTU, cuja base de cálculo é exatamente o valor venal (de venda).

Caso semelhante ocorreu também com o ITR devolvido à União, em conformidade com o espírito centralizador das receitas e tributos passíveis de uso extra-fiscal na política econômica. Nesse caso, aparentemente também teria influenciado a vontade de diminuir a tributação sobre as propriedades rurais. Aos municípios não foi permitido nem ao menos contestar os valores venais declarados pelos proprietários rurais dentro de seus territórios.

As limitações à racionalidade dos impostos municipais e principalmente à competência tributária não se restringiram aos tributos que deixaram sua órbita. O poder tributário local sobre os imóveis foi solapado por normas do Imposto Territorial Rural que passaram a definir como rurais até mesmo glebas situadas dentro da zona urbana ou da zona de expansão urbana.

A competência tributária sobre a atualização do IPTU também foi enfraquecida por pareceres jurídicos do Supremo Tribunal Federal, que passaram a impedir a atualização do valor venal dos imóveis por decreto do executivo, se esta superasse, para qualquer imóvel, o índice de correção monetária definido pelo governo central, interpretação essa que em muito contribuiu para a queda do volume real das receitas desse imposto, por duas razões principais.

Primeiro, por obrigar que as atualizações passassem a ser feitas pelo índice federal ou por aprovações de novos mapas de valores, o que, pelo custo e pelas dificuldades técnicas, exigia sofisticado, longo e custoso trabalho, cuja consecução não estava ao alcance da imensa maioria dos governos municipais. Ademais, a aplicação de um índice de correção único para todos os imóveis passou a impactar indesejavelmente a equidade tributária local.

Os imóveis que por desventura tivessem se valorizado abaixo do índice único (normalmente os mais modestos e/ou localizados nas áreas que receberam menos investimentos públicos) passaram a ficar, para efeitos tributários, cada vez mais valorizados. Com o tempo, os proprietários desses imóveis passaram a se constituir em barreiras para novas atualizações, pois para eles, de fato, o ônus ficava relativamente

cada vez mais excessivo. Concomitantemente, os imóveis que por ventura se valorizassem acima do índice único de correção monetária (normalmente os localizados nas áreas que receberam mais investimentos públicos) foram ficando sub-tributados, contribuindo para a queda da arrecadação municipal.

O segundo motivo a contribuir para a queda do volume real do IPTU se deveu a razões políticas. Como normalmente as camadas menos favorecidas não tinham (como ainda não têm) canais que repercutissem amplamente seus reclamos e necessidades, a elevação mais que proporcional de seus impostos raramente ganhava destaque na imprensa. Mas, na vida política dos vereadores, dependentes de votos dessa camada populacional, suas queixas se faziam sentir e se traduziam em resistências legislativas a manterem os valores reais da arrecadação do exercício anterior através da aplicação plena do índice oficial da inflação aos lançamentos do exercício fiscal anterior.

Também a competência municipal sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN foi limitada por uma lista que definiu quais serviços poderiam ser tributados. O mesmo decreto que restringiu os serviços que poderiam ser tributados, também restringiu a própria competência tributária municipal sobre ele, ao fixar alíquotas máximas para os serviços aos quais se permitiu a cobrança e, posteriormente, um novo e duro golpe restringiu ainda mais a arrecadação do ISSQN, com a definição de que sua arrecadação deveria ser feita não pelo município no qual havia sido prestado o serviço, mas naquele em que se situava a sede do prestador.

Aqui, a não-integração de informações fiscais, de posse do governo federal, também deixava de auxiliar os fiscos dos dois níveis de governo. A contabilidade bancária, por exemplo, não foi obrigada a explicitar as receitas com serviços sujeitos ao ISSQN, nem mesmo a realizar lançamentos padronizados, o que dificultava e desencorajava as administrações locais a fiscalizarem essa importante fonte tributária. Outro exemplo bastante significativo de dificuldades dessa natureza foi o não-repasse automático das informações que o fisco federal sempre possuiu sobre as rendas de serviços das pessoas jurídicas.

Finalmente, as restrições à atuação dos municípios atingiram-lhes a autonomia para fixarem livremente seus orçamentos e decidirem sobre seus gastos. Isso porque

de um lado, 50% dos repasses do FPM teriam de ser aplicados em gastos de capital e, por outro, os montantes previstos a serem repassados aos municípios só se tornavam conhecidos após a elaboração e aprovação dos orçamentos municipais e mesmo essas previsões eram alteradas (para menos) devido a isenções e incentivos concedidos pelo governo federal. Essa tarefa tornava-se tanto mais difícil quanto maior fosse a sua dependência em relação aos recursos transferidos, ou seja, para os municípios médios e pequenos.

Nesse sentido, cabe notar que a obrigatoriedade de investir 50% dos recursos transferidos pelo FPM poderia provocar, num segundo momento, a elevação do custeio municipal e, se essa elevação fosse superior à da receita corrente, seriam induzidos déficits orçamentários que tenderiam a se perenizar. Como as vinculações pesavam mais para os municípios menos dinâmicos e/ou menores cujo potencial arrecadatário era pequeno, as distorções não tardavam aparecer. Em defesa de seus orçamentos, esses centros passaram a “investir” improdutivamente em reformas de praças, fontes luminosas, etc., isto é, evitando ou diminuindo ao máximo novos aumentos posteriores dos seus custeios.

Além de catastrófica para os pequenos, a vinculação foi inócua para os maiores, não só porque o aporte de recursos via FPM era um percentual menor das receitas, como também porque em situações normais, os investimentos nesses municípios eram geralmente superiores ao total da cota-parte transferida.

Além das limitações impostas aos tributos próprios e das dificuldades e incertezas para definirem com coerência seus gastos (às épocas de elaboração e aprovação de seus orçamentos), devido a não serem notificados antecipadamente sobre os montantes dos recursos que lhes seriam repassados a título de participação nas receitas da União (FPM), o acesso municipal a financiamentos também se via limitado, por serem federais as fontes financiadoras do setor público.

Como o endividamento dos governos estaduais e municipais foi limitado a 70% de suas arrecadações próprias líquidas dos exercícios anteriores e os empréstimos contraídos junto ao Banco Nacional da Habitação, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil não ficaram sujeitos a esse teto e, como essas entidades possuíam

linhas de crédito para aplicações específicas, a abertura implicava o controle do uso da dívida.

Através desta disposição sobre o endividamento foi radicalmente mudada a lógica do gasto público, pois programas de interesse coletivo e com acentuado conteúdo social passaram a depender crescentemente de recursos sujeitos à posterior remuneração, através da correção monetária plena mais juros, enquanto gastos feitos por transferências não constitucionais ficavam livres desses encargos.

A compulsoriedade desse roteiro constituiu o núcleo da intervenção política do governo central nas unidades inferiores e foi a verdadeira origem das famosas “romarias com pires na mão” realizadas pelos chefes dos executivos municipais (e estaduais) aos gabinetes brasilienses, que passaram a administrar verbas federais a serem transmitidas aos municípios sem destinação especificada no orçamento federal. Deste modo, o executivo federal passou a direcionar os gastos para objetivos prévios e centralizadamente definidos, sem a interferência do legislativo, ao mesmo tempo em que aumentou a interferência política da União nos governos sub-nacionais.

No entanto, para que a estratégia fosse bem sucedida, as finanças dos municípios maiores e mais desenvolvidos não poderiam receber reforços pela reforma tributária que lhes permitissem escapar à influência federal. Assim, para atingir os objetivos de aumentar os recursos à disposição da União e transformar o sistema tributário em ferramenta de acumulação de capital, a reforma reduziu os recursos próprios dos municípios maiores o que, por um lado os obrigava a seguir a orientação central e, por outro, limitou possíveis pretensões redistributivas do sistema tributário proposto.

Ao mesmo tempo, montou-se uma estrutura paralela de interferência econômica e política através das fontes federais de financiamento. Por isso, o aumento real de recursos à disposição das capitais, advindo da inclusão desses municípios na partilha do ICM, foi acompanhado da eliminação de suas eleições executivas e a nomeação de “prefeitos biônicos”, sob a reveladora argumentação de “sintonizar” os executivos dos governos das capitais e dos Estados à política federal. Por isso, ainda, nos textos

elaborados pela comissão de reforma, a redistribuição de recursos, quando aparecia, estava subordinada aos objetivos maiores.

Visto o percurso da reforma e como foram repostas as condições para a retomada do crescimento sob a orientação central do Estado e, como, para tanto, subordinaram-se as esferas sub-nacionais de poder, passemos à análise das medidas adotadas pela comissão, suas justificativas e impactos nos municípios paulistas, para os quais é abundante a disponibilidade de informações.

Antes, porém, é importante ressaltar que essa estrutura de intensas intervenções federais, contribuiu largamente para as distorções das malhas urbanas e para introduzir enormes instabilidades nos órgãos municipais de planejamento e, portanto, para a generalização do caos urbano que caracterizou a evolução dos grandes centros

Impacto da reforma tributária sobre os municípios

Para a Comissão de Reforma Tributária, a estrutura fiscal da Carta de 1.946 dava margem a sobreposições de incidências, prejuízos à livre circulação de mercadorias e instabilidade na partilha da receita pública. Para ela, essa estrutura tinha três características que a tornavam problemática: seus tributos tinham definições jurídicas, sem claras delimitações econômicas, o critério de repasse dos recursos do imposto sobre o Consumo e do imposto de Renda destinava a todos os municípios parcelas iguais e a competência tributária residual (que é a competência para criar impostos ainda não existentes) era igualmente partilhada pelas as três esferas de governo.

Embasada nesse diagnóstico, a Comissão adotou como premissas fundamentais de seu trabalho buscar um sistema racional e flexível para ser utilizado como instrumento de política econômica do planejamento federal e que se mantivesse íntegro, imune a interferências políticas ocasionais. Para tanto foi eliminada a competência tributária partilhada, os impostos existentes foram consolidados e redefinidos, referenciando-os às suas bases econômicas, e foram adotados critérios mais racionais para a redistribuição dos recursos arrecadados pela União.

As definições jurídicas dos tributos vigentes até então propiciavam inúmeros subterfúgios para que suas bases tributáveis pudessem ser modificadas através das legislações de cada esfera governamental. A estas possibilidades e práticas foram atribuídas a origem do hábito dos legisladores das diferentes esferas governamentais legislarem de maneira superposta na busca de fortalecimento financeiro do nível de governo para o qual estivessem atuando. E, ao assim procederem, desencadeavam “guerras tributárias” e criavam obstáculos à livre comercialização de mercadorias pelo território nacional.

Na reforma, os tributos foram redefinidos tendo por referência suas bases econômicas (comércio exterior, patrimônio e renda, produção e circulação de bens e impostos especiais), o que abria caminho para a racionalização das imposições, pré-requisito para a generalização das condições de comercialização e principalmente para utilização do sistema tributário como instrumento de política econômica.

Com esse mesmo sentido de reforçar a racionalidade e flexibilidade do novo sistema foram revogadas as competências residuais das esferas não-federais de governo e as definições das normas tributárias foram transferidas para leis hierarquicamente inferiores a constituição federal.

A tabela abaixo a seguir, nas três primeiras colunas os números índices da Receita Efetiva, das Receitas Tributárias e das Receitas Transferidas para os municípios brasileiros (excetuados os cariocas e paulistas) e, nas três últimas, relaciona as mesmas variáveis somente para os municípios paulistas³⁸. Os números índices refletem as receitas em valores ponderados pelas respectivas populações urbanas e têm por base o ano de 1965 e abrange os anos anteriores e posteriores a reforma tributária, permitindo, assim, visualizar suas principais modificações. A tabela permite visualizar que com a reforma:

³⁸ A tabela traz separados os dados referentes aos municípios paulistas (cujas arrecadações são muito expressivas no total da arrecadação municipal brasileira e para os quais existem dados abundantes anteriores e posteriores a reforma de 66) do restante dos municípios brasileiros. Mas, do agregado nacional foi necessário desconsiderar os dados do município do Rio de Janeiro por que, entre 21/04/1960 e 15/03/1975 ele deixou de ser município do Rio de Janeiro e passou a ser o Estado da Guanabara e seus dados tributários refletem tanto as arrecadações dos tributos municipais quanto estaduais. Por isso, na análise dos impactos da reforma nos municípios, sempre que nos referirmos aos municípios brasileiros estão excluídos os municípios de São Paulo e o município do Rio de Janeiro.

Evolução das Receitas Municipais				Números Índices		
Anos	Brasil (exclusive SP e RJ)			Estado de São Paulo		
	Efetiva	Tributária	Transfe rências	Efetiva	Tributária	Transfe rências
1960	63	62	83	71	72	89
1962	60	68	60	81	82	111
1965	100	100	100	100	100	100
1968	200	51	536	292	120	828
1970	210	59	540	304	147	825
1975	410	131	1.150	500	269	1.383
1980	868	266	2.587	900	481	2.339

Fonte: Elaboração Própria a partir da Publicação Finanças do Brasil, MinFaz

Notas: IGP DI - FGV IBGE - Censos Demográficos

Receita Efetiva = Receita Orçamentária Total menos Operações de Crédito

1 - Foi generalizado e expressivo o aumento real da Receita Efetiva (Receita Orçamentária Total - Operações de Crédito). Ela cresceu tanto no conjunto dos municípios brasileiros quanto nos municípios paulistas. A tabela mostra ainda que as modificações introduzidas no sistema tributário por conta da crise política provocada pela renúncia do presidente Jânio Quadros e ascensão de seu vice João Goulart à presidência do país já vinham beneficiando municípios.

Entre 1962 e 1965, o índice das Receitas Efetivas dos municípios brasileiros havia crescido de 60 para 100 e nos municípios paulistas de 81 para 100. A Reforma fez com que os índices 100 das Receitas Efetivas do exercício fiscal de 1965, saltassem respectivamente para 200 e 292 em 1968.

2 – Apesar destes aumentos na receita total, as Receitas Tributárias dos municípios brasileiros que vinham sendo incrementadas desde o início dos anos 60, foram fortemente reduzidas, conforme se constata pela evolução dos seus índices. De 62 em 1960, passou para 68 em 1962 e para 100 em 1965. Em 1968, dois anos após a reforma esse índice já havia se reduzido para a metade do nível de 1965, ou mais precisamente para 51.

Nos municípios paulistas, contudo, a tendência ao crescimento da arrecadação própria não sofreu interrupção. Seus índices passaram de 72 para 82, 100 e 120 respectivamente de 1960, para 1962, para 1965 e para 1968, indício de

que as bases tributáveis reservadas aos municípios privilegiaram mais acentuadamente os municípios mais urbanizados e desenvolvidos de São Paulo, quando comparados com o conjunto dos demais municípios brasileiros.

4 - Outros resultados coerentes com os objetivos da Reforma são mostrados pela evolução das Receitas Transferidas. Os índices das Transferências para os municípios brasileiros que vinham caindo no início dos anos 60, se recuperaram em 1965 e elas foram mais que quintuplicadas, passando de 100 em 1965 para 533,6 em 1968. Para os municípios paulistas elas foram mais que octuplicadas, passando de 100 para 828.

Porém, como os municípios paulistas eram dos poucos, no cenário nacional, a receber regularmente os repasses dos 20% do excesso de arrecadação estadual, fica clara a diretriz da reforma de reforçar as finanças municipais por intermédio das Transferências em detrimento da arrecadação própria, conforme o projeto político de implantação de um sistema de planejamento centralizado.

5 - Na tabela referente às Transferências federais constitucionais para municípios paulistas mostrada a seguir, fica claro que ao mesmo tempo em que, o conjunto dos recursos repassados aos municípios do Estado de São Paulo cresceu pouco mais de 30% passando de Cr\$ 1,26 para Cr\$ 1,99 por habitante, ocorreu uma grande mudança na sua distribuição intermunicipal. Os municípios interioranos que receberam Cr\$ 1,47 (na média dos exercícios fiscais de 1965 e 1966) passaram a receber o dobro Cr\$ 2,85 (1967 e 1968), enquanto que as Transferências para a capital paulista foi reduzida de Cr\$ 0,94 por residente para Cr\$ 0,77 (um decréscimo da ordem de 20%). As duas últimas colunas da tabela, que relacionam a dependência das administrações municipais às receitas federais, mostram que o sentido das transferências foi concentrar os recursos nos maiores municípios, dando uma nova racionalidade à distribuição.

O total das transferências federais para os municípios pode ser visto na tabela abaixo, referente aos municípios paulistas. Porém, como as regras das transferências federais são únicas, para todos os municípios, essa tabela específica dos municípios

paulistas reflete os mesmos traços gerais das transferências para os municípios dos demais Estados da federação.

Por ela se constata que o conjunto das mudanças promovidas pela reforma tributária de 1966, nas diferentes transferências federais para os municípios, resultou num quadro final muito semelhante ao anterior. Mudança expressiva se deu com, a capital que teve perda significativa de seus recursos em favor dos municípios menores, principalmente os com menos de 100.000 e mais de 5.000 residentes.

Total das Transferências Federais Ordinárias aos Municípios Paulistas

Municípios por faixa populacional	Valores Reais per capita		Receitas Transferidas/ Receita Efetiva		Distribuição da Receita Transferida	
	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Estado	1,26	1,99	5,4%	4,8%	100,0	100,0
Interior	1,47	2,85	7,4%	9,1%	69,5	86,7
Capital	0,94	0,77	3,5%	1,2%	30,6	13,3
mais de 100.000 hab	0,79	1,34	2,5%	2,8%	13,2	14,3
de 50 a 100.000 hab	1,20	2,56	7,7%	11,5%	10,0	14,9
mais de 20 a 50.000 hab	1,60	3,28	11,4%	13,4%	19,2	25,3
mais de 10 a 20.000 hab	2,33	4,28	21,7%	22,6%	13,7	16,4
mais de 5 a 10.000 hab	2,88	6,10	24,3%	27,8%	9,5	12,5
menos de 5.000 hab	4,58	6,74	40,0%	33,5%	3,8	3,3

Fonte: SCHELLENBERG, Hans. "O impacto da reforma tributária a nível municipal no estado de São Paulo", SP, Secretaria da Fazenda/IPE-USP, 1970, mimeo.

Notas: Transferências de 1965/66 Impostos Únicos, de Renda, de Consumo e Territorial Rural
Transferências de 1967/68 Fundo de Participação dos Municípios

Ressalte-se, contudo, que os municípios de todos os portes obtiveram ganhos reais de recursos que simplesmente foram ganhos menores para a capital e micro municípios, cujas participações no total das transferências ordinárias federais foram as únicas a diminuir. Antes da reforma, na média dos anos de 1965/66, à capital paulista eram destinados 30,6% das transferências federais para os municípios do Estado e aos micros municípios 3,8%. Em 1967/68, esses percentuais foram respectivamente de 13,3% e 3,5%.

Esse resultado, por mais estranho que possa parecer, frente às críticas que haviam sido dirigidas aos repasses anteriores, não poderia de forma alguma ser muito diferente, pois um ente federativo não pode repentinamente perder parte significativa de sua receita e continuar com os mesmos encargos (estrutura de gastos) anteriores.

Assim, os acertos se concentraram na nova forma de repasse, resguardada a estrutura anterior.

A tabela abaixo confronta a Receita Efetiva dos municípios paulistas por porte populacional antes e depois da reforma tributária, isto é, considerando a Receita Tributária arrecadada pelas próprias administrações locais, as transferências federais.

Receita Municipal Efetiva - Municípios Paulistas						
Municípios por faixa populacional	Valores reais*		Valores per capita		Distribuição %	
	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Estado	294.902	559.388	23,5	44,5	100,0	100,0
Interior	150.655	248.872	20,3	33,4	51,1	44,5
Capital	144.247	310.465	28,2	60,7	48,9	55,5
mais de 100.000 hab	84.933	135.958	32,1	51,3	28,8	24,3
de 50 a 100.000 hab	21.426	33.476	16,2	25,3	7,3	6,0
mais de 20 a 50.000 hab	27.030	47.899	14,3	25,3	9,2	8,7
mais de 10 a 20.000 hab	10.083	18.116	10,8	19,3	3,4	3,2
mais de 5 a 10.000 hab	6.187	11.409	12,0	22,0	2,1	2,0
menos de 5.000 hab	1.472	2.515	11,4	19,4	0,5	0,4

Fonte: SCHELLENBERG, Hans. "O impacto da reforma tributária a nível municipal no estado de São Paulo", São Paulo, Secretaria da Fazenda/IPE-USP, 1970, mimeo.

Notas: mil Cr\$ de 65

Receita Efetiva = Receita Total - Operações de Crédito

Quanto às repercussões das medidas reformistas sobre as finanças municipais e ao confronto de seus pressupostos com os resultados efetivamente alcançados, três pontos do sistema tributário anterior criticados pela Comissão de Reforma serão destacados: o empirismo das transferências federais aos municípios e a interpenetração dos campos tributados pelos diversos níveis de governo, responsabilizadas pelo caráter antieconômico da redistribuição dos recursos.

A redistribuição das cotas-partes do Imposto de Renda – IR e do Imposto de Consumo – IC foram alvos de crítica pelo empirismo, pois, implicava transferências per capita maiores para as municipalidades menores, estimulando a criação de municípios com a única finalidade de captar essa transferência. Entretanto, a adoção desse princípio de repartição havia sido motivada pela tentativa de diminuir a evasão de trabalhadores do interior não urbano em direção aos grandes centros, através de investimentos de ordem rural nos pequenos núcleos interioranos. Assim pensada, a criação de municípios estava entre os objetivos a serem alcançados e, assim sendo, o

mais correto seria criticar o pressuposto adotado e sua ineficácia frente à crescente expulsão de mão-de-obra do campo. Como foi posta, a crítica atinge o processo de decisão da Constituinte de 1.946.

Analisando os resultados das modificações operadas na partilha federal, constatam-se, no Estado de São Paulo, primeiramente, uma perda de importância das transferências federais na receita efetiva dos municípios paulistas e mudanças **pouco** significativas na distribuição entre os centros urbanos, quando comparados pelo seu porte populacional.

Em termos nacionais a redistribuição fez com que São Paulo cedesse 10% de sua participação no total das transferências federais em favor dos Estados nordestinos, única região a avançar no bolo de recursos transferidos. Esses ganhos, porém, não se refletiram na distribuição dos recursos efetivos (receita geral menos operações de crédito), pois, mais uma vez, São Paulo ampliou sua participação no total nacional arrecadado pelos municípios.

Portanto, o novo mecanismo de partilha manteve praticamente intacta a estrutura da distribuição e não compensou os efeitos gerados pela própria reforma aos municípios das regiões menos dinâmicas. Gerou isto sim, maior dependência dos municípios agrários em relação aos recursos transferidos devido à diminuição da importância nos orçamentos locais das receitas municipais de origem rural.

Essa maior subordinação financeira dos municípios menores das regiões menos dinâmicas não se justifica pela ótica do planejamento econômico. Para o planejamento centralizado a melhor opção seria aprofundar com maior intensidade a influência sobre os grandes centros das regiões mais dinâmicas. Contudo, esse resultado se explica dentro do objetivo político de ampliar a interferência central nos poderes locais. Principalmente nas pequenas localidades do Nordeste que apresentavam, antes de 1.964, intensa atividade política independente do governo central (Ligas Camponesas, governo de Arraes etc.). Após a reforma essas localidades se tornaram o grande esteio político do novo regime.

O segundo defeito apontado pela Comissão de Reformas ao sistema anterior de distribuição foi a “anti-economicidade” da transferência estadual do excesso de

arrecadação. Tal crítica partia do pressuposto de que os níveis inferiores de governo não realizavam esforços próprios de arrecadação ao contarem com recursos transferidos crescentes proporcionalmente ao seu desenvolvimento. Essas ponderações só podem ser entendidas quando dirigidas aos municípios do interior de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, únicos Estados que efetivamente cumpriam a determinação constitucional de repasse do excesso de arrecadação.

Se a crítica fosse realmente procedente, o interior desses Estados deveria apresentar declínio na arrecadação da receita tributária. De fato, a participação do interior desses Estados na arrecadação tributária nacional apresentou queda em São Paulo (0,5%) e Santa Catarina (0,6%) e elevação no Rio Grande do Sul (2%). A perda de posição do interior paulista foi, na realidade, insignificante, dado o peso de seus municípios na arrecadação estadual (38,9% em 1952 e 38,4% em 1.961). Em Santa Catarina foi bem mais representativa, pois de 4% do total arrecadado no país, em 1952, passou a coletar 3,4% em 1.961. O ganho gaúcho foi o mais significativo, superando em muito os avanços registrados pelos Estados que ampliaram suas participações no período.

Tais resultados parecem não desmentir a argumentação da Comissão. Entretanto, cabe indagar como se comportou o total da arrecadação tributária nesses Estados, incluindo suas capitais, cujas receitas não se beneficiavam do repasse do excesso de arrecadação.

Nesta perspectiva, as receitas tributárias interioranas apresentam comportamento igual ou melhor que as das capitais. Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, as receitas do interior aumentaram sua participação no total estadual e, em Santa Catarina, mantiveram suas posições. Portanto, quando o Estado apresentou ganhos, o interior acompanhou. Quando sofreu perdas, elas foram menores ou iguais ao interior. Como, então, atribuir a queda ao efeito do repasse do excesso de arrecadação se as capitais não o recebiam? Ademais, as porcentagens de ganhos ou perdas na composição nacional das receitas tributárias situaram-se abaixo de 1%, exceto para o Rio Grande do Sul (ganho de 2%) e Minas Gerais (perda de 3%).

Considerando-se o período de dez anos, essas marcas indicam incrível estabilidade no perfil desses recursos, o que exclui explicações parciais para um comportamento tão geral, especialmente a explicação da “antieconomicidade” do repasse do excesso de arrecadação.

Entretanto, a crença na veracidade do pressuposto fez com que a Comissão eliminasse este tipo de transferência no novo Sistema Tributário. Com isso, retirou-se dos municípios a garantia que o mecanismo de participação municipal representava na arrecadação estadual, tradicionalmente assentada em tributos mais produtivos.

Dada a constância, porém, na bibliografia de finanças públicas, de outros argumentos com embasamento semelhante e com o mesmo intuito de estigmatizar o município como “mau administrador tributário”, vejamos dados mais recentes.

Os números encontrados para o Estado de São Paulo no período compreendido entre 1.969 (ano da consolidação das administrações tributárias municipais e da legislação do ISS) e 1.975 (início da desaceleração econômica) mostram a receita do ISS interiorano crescendo 15 vezes contra as 5 vezes do recolhimento do ICM.

São conhecidas as dificuldades de comparação entre esses tributos, quer pelo maior crescimento do PIB no interior, quer pelas isenções, incentivos à exportação e queda das alíquotas do ICM. No entanto, alguma aproximação ainda é possível. Assim, a estimativa de Pastore dá-nos conta de que em 1.975 cerca de 70% do ICM estimado foi arrecadado. As isenções e benefícios provocaram perdas de 30%. Tomando-se para esse ano um valor percentual médio dos benefícios concedidos para a expansão de indústrias de cerca de 10%, ter-se-ia uma perda total de 40% na arrecadação efetiva desse tributo, fazendo o crescimento do ICM situar-se por volta de 7 vezes no período. A diferença, ainda muito expressiva, dá enorme margem de segurança para a comparação efetuada, em que pese o maior aumento provável do PIB do interior dos Estados, “vis-à-vis” o da capital.

Mesmo, porém, que esses números estejam menos distantes que as inferências deste trabalho, fica patente que a administração municipal, apesar do aumento das transferências, continuou realizando esforço próprio. Vale dizer, não se justifica,

também, para esse período, falar em negligência da administração tributária municipal, a não ser que se inclua também a administração estadual como má arrecadadora.

Passemos à terceira e mais importante crítica embasadora das ações dos reformadores para a segunda premissa, a da interpenetração dos campos tributários.

Inegavelmente, a consecução dessa premissa foi a de maiores desdobramentos nas finanças locais. Para efeito de exposição, separamos as medidas de menores conseqüências nos orçamentos municipais daquelas com maiores repercussões quantitativas ou qualitativas. Estas últimas, ainda, subdivididas entre receitas locais, isto é, não vinculadas a gastos determinados fora da competência municipal e recursos recebidos e vinculados a gastos especificados.

Incluem-se no grupo de medidas de menores conseqüências a eliminação dos impostos sobre Atos da Economia Municipal ou Assuntos de sua Competência (“Imposto do Selo”), a redefinição dos impostos sobre Licença, Diversões Públicas e Transações e a transferência, para o governo federal, do Imposto Territorial Rural.

O Imposto do “Selo Municipal” foi eliminado por ser considerado desprovido de base econômica e invadir competências não locais. Sua supressão não causou prejuízos significativos ao orçamento municipais paulistas, uma vez que representava na época, para a Capital (que mais se utilizava desse tributo), apenas 1%.

O Imposto sobre Licenças teve seu estatuto jurídico e sistemática de cobrança alterados. Entendido como autorização para o exercício de uma atividade subordinada à fiscalização municipal, continuou a ser recolhido como Taxa de Licença.

O Imposto sobre Diversões Públicas, entendida a diversão como prestação de um serviço, passou a ser tributado pelo Imposto sobre Serviços, alterando-se apenas sua conceituação jurídica.

O Imposto sobre Transações era de competência estadual, incidente sobre a locação de filmes para espetáculos cinematográficos, construções civis e oficinas de manutenção de quaisquer objetos. Sua receita era partilhada em 40% pelo o município onde fora arrecadado. O impacto de sua eliminação foi muito restrito, devido à sua pequena participação (4%) nas receitas efetivas dos municípios paulistas e pelo fato de

a sua base tributária ter sido transferida para o Imposto sobre Serviços, de competência municipal.

Finalmente, inscreve-se ainda como alteração de pequena monta para as finanças locais a retirada do Imposto Territorial Rural da órbita municipal e sua transferência para o governo federal. Embora sua receita líquida continuasse destinada aos municípios, sua importância como componente da receita efetiva municipal decresceu de 1,5% para apenas 0,4% entre 1965 e 1968.

As alterações de maiores repercussões foram as sofridas pelo Imposto de Transmissões “Inter-vivos”, pela transferência do Excesso de Arrecadação Estadual, pelo Imposto sobre Indústrias e Profissões, pela criação do Imposto sobre Serviços e pelas transferências estaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

A transferência do Imposto sobre Transmissão de bens inter vivos (fundido com o de Transmissões de Bens (“causa mortis”) nos Estados fez-se acompanhada da fixação de alíquotas-teto e com restrições à sua abrangência. Excluíram-se de sua incidência as transmissões a título de incorporação ao capital social, de máquinas e equipamentos industriais, ficando sua aplicação restrita às transmissões de bens imóveis por natureza.

A justificativa para essas medidas foram as “dificuldades de aplicação desse imposto, derivadas da sua estreita dependência com um dos campos mais complexos do direito civil...” exigindo, portanto, “... um aparelhamento jurídico e administrativo que poucos municípios, dentre os mais desenvolvidos, poderiam organizar e manter”. Baseando-se, portanto, na sua inaplicabilidade e baixa produtividade, foi retirado do controle dos municípios.

Novamente, o confronto entre os dados dos municípios paulistas e a realidade descrita pela Comissão são conflitantes, pois, em São Paulo, o imposto “inter vivos” representava nos anos 1965-66 cerca de 9% da receita média efetiva municipal.

Os dados da tabela abaixo evidenciam expressivos valores arrecadados e não permitem inferir que as menores administrações se utilizassem menos dessa fonte de

recursos. São Paulo, Santos e Campinas arrecadaram, percentualmente, menos que Matão e Nova Odessa, os dois menores municípios listados.

Participação do Imposto de Transmissão inter vivos no Total da Receita Tributária
municípios do Estado de São Paulo
1965

municípios	Participação	Municípios	Participação
São Paulo	14,5	Araraquara	14,4
Santos	19,3	Presidente Prudente	12,3
Campinas	13,1	Marília	19,9
Ribeirão Preto	11,9	Araçatuba	19,5
Jundiaí	19,4	Rio Claro	21,3
São José dos Campos	9,2	Sumaré	45,1
Piracicaba	17,5	Sertãozinho	5,4
Sorocaba	12,3	Paulínia	2,4
São José do Rio Preto	12,6	Matão	26,5
Bauru	12,6	Nova Odessa	27,5

FONTE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE

O imposto sobre Indústrias e Profissões foi eliminado sob a argumentação de que sua definição jurídica era capaz de caracterizar uma figura tributária específica para sua incidência, resultando em extrapolação de competência, conflitos fiscais entre municípios e prejuízos à circulação de mercadorias.

Este foi um dos argumentos que serviram para justificar a substituição do Imposto (estadual) sobre Vendas e Consignações – IVC pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM, regulamentando e cobrando o novo imposto de forma a sanar as famosas guerras tributárias e invasões de competências. O ICM cobrado pelo valor adicionado em cada operação, recolhido no território em que se efetuou a operação de valorização e com alíquotas-teto limitadas sanou os principais vícios apontados no IVC: extrapolação territorial de sua competência, guerras tributárias e estímulo à integração industrial com vistas apenas a diminuir a tributação (efeito provocado pela cobrança em “cascata”).

Ora, considerando que os mesmos defeitos apontados para o IVC também o eram para Indústrias e Profissões, e que até mesmo a própria Comissão reconhecia ser o tributo municipal cobrado na forma de “adicional” do IVC, entende-se que os defeitos na área do município seriam reproduções das falhas estaduais e estariam, portanto, também sanados. Aliás, considerações dessa ordem resultaram na criação do “ICM-Municipal” pela Emenda Constitucional n.º 18, versão final do texto da Reforma Tributária, mesmo estando até então ausente do projeto apresentado para debate.

Esse “novo” imposto era, na realidade, a possibilidade dada aos municípios de tributarem a circulação de mercadorias, com base na legislação pertinente e por alíquota não superior a 20% da instituída pelo Estado, limitada a cobrança a operações ocorridas no território do órgão arrecadador, independente da efetiva arrecadação pelo Estado. Segundo a própria Comissão, “a nova disposição simplesmente legaliza a prática, corrente em grande número de municípios, de cobrar a título de Imposto de Indústrias e Profissões uma percentagem do montante pago ao Estado, pelo mesmo contribuinte, a título de Imposto de Vendas e Consignações; ou a prática, mais refinada que aquela, de assentá-lo sobre o chamado “movimento econômico...”.

Contudo, se, por um lado, a forma assumida pelo “novo” imposto cerceava o município, sujeitando-o à legislação estadual, à alíquota máxima, e ao seu próprio território, por outro, evitava os defeitos apontados pela Comissão, no Indústrias e Profissões. Apesar disso, foi eliminado por Ato Complementar 31 dias antes de entrar em vigência.

Como compensação aos municípios pela perda de recursos provocada pela eliminação, foi criada a participação municipal no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e no Imposto sobre Serviços – ISS. Na realidade, retirou-se da base do Indústrias e Profissões sua parte mais produtiva (as indústrias) e com a parcela restante (os serviços de apoio às indústrias, serviços de atendimento à população e as profissões) definiu-se o ISS.

Definido sobre base tributária já anteriormente de competência municipal, este novo tributo foi, na realidade, um simples reordenamento jurídico que juntou figuras anteriormente separadas e, ao mesmo tempo, separou algumas que estavam juntas. Assim, o ISS absorveu o antigo Imposto sobre Diversões Públicas, o Imposto sobre as Profissões Exercidas sem Vínculos Empregatícios (anteriormente tributa pelo Indústrias e Profissões) e o Imposto sobre as Empresas Prestadoras de Serviços (quando a prestação tivesse caráter estritamente local). Excluíram-se do campo tributário pelo ISS as empresas não ligadas à produção de serviços; as prestadoras de serviços interurbanos e as de serviços financeiros, todas elas anteriormente tributadas pelo Indústrias e Profissões.

No entanto, cobrado da mesma forma que o anterior (alíquotas fixas para os profissionais liberais e variáveis para as empresas), o novo imposto representava perda de potencial tributário, por ter um campo de incidência menor que os tributos que substituiu. Este foi o ponto mais polêmico das alterações introduzidas pela reforma nas finanças municipais, justamente pela evidência de perda potencial de recursos. Porém, a Comissão defendia-se argumentando que os municípios não seriam prejudicados financeiramente, pois o ISS e participação no ICM compensariam plenamente as possíveis perdas.

Obviamente, o receio mais fundamentado partia dos municípios pertencentes aos Estados cumpridores da transferência do excesso de arrecadação, também eliminadas pelos reformadores; dentre eles, os municípios paulistas, para os quais os recursos transferidos a título de excesso de arrecadação representaram 14,7% das receitas totais do ano de 1.966.

O quadro dessas alterações já permite avaliar a argumentação dos mentores da reforma quanto à compensação financeira que as receitas criadas (ICM e ISS) fariam das perdas provocadas pelas receitas eliminadas, transferidas para outros níveis de governo ou simplesmente redefinidas.

Tais alterações obedeciam à premissa de referenciar os tributos à suas bases econômicas, com vistas à definição de campos de incidência não concorrentes. A base material dos recursos dos municípios paulistas sofreu as seguintes modificações:

- ISS absorveu os campos de incidência dos impostos sobre Diversões Públicas, sobre Transações e parte do Indústria e Profissões;
- As transferências do ICM (feitas por cotas-partes proporcionais à arrecadação nos municípios) absorveram a outra parte do Indústrias e Profissões e o campo de incidência do antigo Imposto sobre Vendas e Consignações;
- A base dos recursos provida pelo Imposto do “Selo Municipal”, inter vivos, e pelo Imposto (estadual) de Transmissão de Propriedade Causa Mortis não foi compensada por tributos substitutos.

Dessa forma, a avaliação da validade dos argumentos dos reformadores implica verificar se as receitas criadas compensaram as receitas eliminadas.

Nos municípios paulistas, os reflexos da mudança se fizeram sentir diferentemente. Os menores sofreram muito impacto; para eles, as receitas eliminadas sem recomposição local de seus campos de incidência totalizavam cerca de 20% de suas receitas efetivas. Os maiores, menos dependentes dessas bases, foram atingidos em apenas 6% de suas receitas efetivas.

Apesar dessa diferença, como a grande parcela dos recursos continuou provindo dos mesmos fatos econômicos e com grande semelhança qualitativa em relação ao período anterior à reforma, as alterações na distribuição intermunicipal destes recursos devem ser atribuídas mais aos diferenciais preexistentes do que às mudanças efetuadas.

Com relação à transferência do ICM, dada a grande semelhança entre o critério de repasse do excesso de arrecadação e as novas cotas partes (ambas privilegiando os municípios onde ocorreu o recolhimento), supõe-se que não tenha havido mudanças significativas em sua distribuição, além das provocadas pela inclusão das capitais na nova partilha. É previsível também que tenha ocorrido ganho nessas transferências, uma vez que a parcela a redistribuir era maior na nova sistemática, aumentando, em São Paulo, 18,5% em termos reais.

De fato, os dados da tabela adiante confirmam essas previsões. Houve aumento real das receitas criadas em relação às eliminadas, bastante superior ao crescimento populacional (162% para a capital e 76% para o interior).

Quanto à distribuição dos recursos entre os municípios, a entrada da Capital na partilha estadual fez com que sua participação nas receitas criadas se ampliasse em 10%, reduzindo-se em igual montante a parcela do interior. Tal redução, contudo, concentrou-se nos municípios com mais de 20 mil habitantes, mantendo inalterada a participação das maiores localidades. Apesar dessa concentração das perdas de participação no total distribuído, nenhum conjunto de municípios, agregados pelos seus portes populacionais, perdeu em termos reais. Pelo contrário, foram generalizados os ganhos superiores à taxa de crescimento populacional (5,6% ao ano) do período.

Receitas Municipais Eliminadas e Criadas pela Reforma de Tributária nos Municípios Paulistas

Municípios por faixa populacional	Valores reais*		Rec. Eliminadas/	Rec. Criadas/	Distribuição %	
	Rec. Eliminadas	Rec. Criadas	Rec. Efetiva	Rec. Efetiva		
	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Estado	152.845	331.490	52,0	59,0	100,0	100,0
Interior	80.809	141.817	53,5	57,0	52,8	42,8
Capital	72.036	189.676	51,0	60,5	47,1	57,2
mais de 100.000 hab	51.511	88.465	60,5	64,5	33,7	26,7
de 50 a 100.000 hab	10.077	14.636	46,5	44,0	6,5	4,4
mais de 20 a 50.000 hab	13.245	25.638	51,0	53,5	8,7	7,7
mais de 10 a 20.000 hab	3.839	7.584	37,5	41,5	2,5	2,3
mais de 5 a 10.000 hab	1.814	4.673	29,0	40,5	1,2	1,4
menos de 5.000 hab	321	821	22,0	32,0	0,2	0,2

Fonte: SCHELLENBERG, Hans. "O impacto da reforma tributária a nível municipal no estado de São Paulo", São Paulo, Secretaria da Fazenda/IPE-USP, 1970, mimeo.

Nota: mil Cr\$ de 1965

Vale ressaltar que a entrada da sede do governo estadual no rateio do ICM por si só já faria diminuir a participação dos outros municípios. Além disso, a perda relativa nas receitas criadas também se explica pelo enfraquecimento do ISS no interior. Enquanto na capital a arrecadação desse tributo diminuiu 32% em termos reais per capita, nas cidades com mais 50 mil habitantes esta perda foi de 78% e de 86% nos centros menores.

A perda do dinamismo do ISS deveu-se ao seu novo critério de recolhimento e à diminuição de sua abrangência. Segundo o novo critério, o ISS passou a ser arrecadado no município em que se localizasse a sede do prestador de serviço. Como os principais prestadores de serviços estavam instalados nos grandes centros, houve transferência, para eles, do potencial tributário. Daí a perda da arrecadação desse imposto ter sido menor na capital.

A base tributada pelo ISS foi ainda diminuída pela exclusão dos bares, restaurantes e gráficas devido à classificação desses estabelecimentos como vendedores de mercadorias e, portanto, como contribuintes do ICM, simplesmente por venderem, com o serviço, as mercadorias (arroz, feijão, bebidas ou papéis). Se tal raciocínio fosse correto, o engraxate também deveria ser considerado um vendedor de graxa para sapato!

Assim, as pequenas localidades passaram a tributar quase que exclusivamente os profissionais liberais, os serviços informais e a construção civil; as duas primeiras

incidências notoriamente limitadas e a última, com potencial tributário obviamente vinculado ao dinamismo urbano.

Nessa perspectiva, as leituras das colunas centrais da tabela acima deve ser cuidadosa, pois, tratadas conjuntamente, as receitas criadas (ICM e ISS) passaram a ter maior peso nos orçamentos das pequenas cidades e, grosso modo, mantiveram seus pesos relativos nas maiores. Isto ocorreu porque a perda de dinamismo tributário foi mais intensa para os menores, o que automaticamente eleva a significância do ICM nesses orçamentos e não devido a repasses proporcionalmente maiores desse imposto para aquelas localidades.

Em suma, o resultado conjunto das alterações que visavam referenciar os tributos às bases economicamente definidas, acentuou ainda mais o caráter citadino das receitas municipais, aprofundando também nas regiões mais desenvolvidas a parcela da receita municipal fora do controle administrativo tributário local.

As receitas municipais próprias

Vistos os recursos que sofreram maior impacto da reforma, passaremos a analisar o restante das receitas administradas pelo município: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), as Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia, as Taxas dos Serviços Urbanos e as Taxas de Expediente. Não serão analisadas as Receitas Patrimoniais, Industriais e Diversas Próprias, devido à sua grande diversificação entre os municípios e por terem sido pouco afetadas nos primeiros anos da reforma.

No Estado de São Paulo, a arrecadação do IPTU apresentou variação real de 104% no período 1.965/1968, resultado próximo do aumento experimentado pelas receitas criadas (117%). Esse desempenho, devido ao arrefecimento do processo inflacionário e à mudança da base de cálculo desse imposto, é mais um indicador de que as administrações locais não se acomodaram com o aumento das receitas transferidas. Neste particular, a tabela na seqüência evidencia aumentos percentuais expressivos em alguns pequenos municípios (entre 5 e 10 mil habitantes) e ganhos generalizados nos demais.

Imposto Predial e Territorial Urbano e Taxas Arrecadadas
Estado de São Paulo
1965 - 1968

Discriminação	Imposto Predial Territorial Urbano			Taxas Arrecadadas		
	Receita Real Per Capita		Variação (%)	Receita Per Capital		Variação (%)
	1965/66	1967/68		1965/66	1967/68	
Estado de São Paulo	4,2	6,4	52	2,9	5,2	79
Interior	2,1	2,7	28	2,6	3,6	38
Capital	7,4	11,8	59	3,4	7,4	117
municípios						
Mais de 100.000 hab.	3,4	4,6	35	4,1	5,6	37
De 50 a 100,00 hab.	2,1	2,6	24	2,1	3,2	52
De 20 a 50.000 hab.	1,3	1,4	8	1,7	2,4	41
De 10 a 20.000 hab.	0,8	1,0	25	1,5	1,9	27
De 5 a 10.000 hab.	0,8	1,1	38	1,4	2,3	64
Menos de 5.000 hab.	0,5	0,6	20	1,2	1,7	42

FONTE: SCHELLENBERG, Hans. **Impacto da reforma tributária a nível municipal no Estado de São Paulo.** São Paulo. Secretaria da Fazenda IPE/USP, 1970, mimeo.

As taxas tiveram comportamento semelhante devido à transformação do Imposto de Licença em Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e pela cobrança, também como taxa, do que seria a Contribuição de Melhoria.

O peso desses recursos após a reforma (78% da receita tributária contra 44% anteriormente) para o Estado permite concluir serem eles os responsáveis pelo aumento real da receita tributária municipal verificado no período.

As transferências federais

Vejamos então o sistema institucional de partilha federal. Iniciemos pelos impostos únicos: Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes IUCLG, Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE e Imposto Único sobre Minerais – IUM, descrito na tabela a seguir. Os dois primeiros possuem critérios de partilha envolvendo variáveis de produção, consumo, superfície e população. O último é simplesmente devolvido às áreas produtoras. Destas transferências o IUCLG representava 85%, o IUEE cerca de 13%, e o IUM os 2% restantes.

Transferências Federais aos municípios Paulistas dos Impostos Únicos sobre Energia Elétrica, Minerais e Combustíveis Líquidos e Gasosos
Estado de São Paulo
1965-68

Discriminação	Valores Reais (Em CR\$ 1.000 de 1965)				Participação Total Transferido na Receita Efetiva (%)		Distribuição das Receitas transferidas (%)	
	1965	1966	1967	1968	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Estado de São Paulo	9.468	10.183	6.019	5.376	3,3	0,9	100	100
Interior	5.302	5.604	3.193	2.985	3,6	1,1	55	56
Capital	4.166	4.576	2.826	2.391	3,0	0,7	45	44
municípios								
Mais de 100.000 hab.	1.706	1.497	895	962	1,9	0,6	16	18
De 50 a 100.000 hab.	959	1.049	664	512	4,7	1,3	10	10
De 20 a 50.000 hab.	1.472	1.575	827	751	5,6	1,3	16	14
De 10 a 20.000 hab.	728	877	420	415	7,9	1,9	8	8
De 5 a 10.000 hab.	336	444	291	290	6,3	2,2	4	5
Menos de 5.000	101	164	97	55	9,0	1,9	1	1

FONTE: SCHELLENBERG, Hans. **Impacto de reforma tributária a nível municipal no Estado de São Paulo.** São Paulo. Secretaria da Fazenda/IPE, USP, 1970, mimeo.

Como se constata pela tabela acima, a reforma não fez alteração significativa nos critérios de partilha dos impostos únicos, deixando inalterada a distribuição desses recursos entre os municípios. Todavia, duas outras alterações teriam repercussões nos governos locais: a alteração na sistemática de entrega das cota-partes do IUCLG e a introdução das alíneas especiais.

Em 1966, a liberação das cota-partes do IUCLG passou a ser feita pelo DNER, que antes deveria aprovar os planos locais de investimentos. Com isso, apenas os municípios que estivessem fora do âmbito de qualquer plano desse órgão federal poderiam continuar utilizando tais recursos livremente. As localidades servidas por rodovias incluídas em algum plano do DNER teriam de se submeter aos ditames daí emanados.

A criação de alíneas especiais nesses tributos, cujos recursos não seriam repassados, fez com que os volumes transferidos caíssem 43% em termos reais, entre 1.965 e 1.968, implicando perda de importância desses recursos nas receitas efetivas municipais.

Desde o início, os esquemas de repasse com vinculações pressupunham operações de crédito para realização de investimentos e amortizações com as cotas recebidas. No entanto, a diminuição real dos recursos repassados inviabilizou, para a maioria dos municípios, qualquer investimento sem empréstimos. Nestas condições o cumprimento das vinculações do IUCLG passou a exigir não somente operações de crédito, mas também integração com os planos, cronogramas e, na maioria das vezes, com as construções previamente contratadas pelo DNER.

Esta situação é algo diferente para as vinculações do IUEE. Desde o início, em 1.954, os repasses desses tributos estavam vinculados a investimentos na produção e distribuição de energia elétrica, como parte do plano de expansão do setor. A reforma tributária de 1961 previu, porém, compra de ações das empresas do setor como uma forma válida de aplicação desses recursos.

É lícito, portanto, supor que as pequenas localidades e aquelas com decréscimo ou pequeno crescimento populacional viam-se constantemente obrigadas a comprar ações das concessionárias que serviam esses municípios para dar cumprimento à legislação. Isto deve ter ocorrido nos períodos que antecederam os reais investimentos e logo após a amortização dos empréstimos realizados para as inversões e enquanto não se justificasse novas inversões em iluminação pública. Nesses períodos, essas localidades devem ter cumprido o papel, aliás, dispensável e sem contrapartidas, de simples repassadoras de recursos ao capital do setor produtor e distribuidor de energia elétrica.

Nas trajetórias do IUCLG e IUEE deve-se apreender que os esquemas de interferência central nos municípios foi desenhado antes da reforma e por ela mantido em condições draconianas via diminuição real dos volumes repassados aliados à ampliação do controle sobre as vinculações.

As matizes das transferências federais possuem colorações distintas para os repasses do Imposto de Consumo – IC e do Imposto de Renda – IR reunidos pela reforma no Fundo de Participação dos municípios – FPM.

A lógica desse repasse anterior à reforma, produzia efeitos bastante diferenciados nos orçamentos municipais: absolutamente insignificante para o

orçamento metropolitano, correspondia a 0,2% dos orçamentos das cidades grandes, 1,1% das cidades médias e 24,5% dos micro-municípios.

A reforma alterou esse quadro rebatizando o Imposto de Consumo, que passou a chamar-se Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ampliando sua arrecadação, reformando a administração, aumentando a incidência do IR e juntando seus repasses ao Fundo de Participação dos Municípios. Reforçadas por essas medidas e pela efetiva redistribuição do IPI, as transferências cresceram, em termos reais, cerca de 7 vezes entre 1.965 e 1.968, triplicando seu peso nos orçamentos locais paulistas. Aumento de tal ordem resultou na ampliação da importância desses recursos nos orçamentos de todos os municípios, quando analisados por extratos populacionais, como se vê na tabela a seguir

Nesta tabela pode-se constatar que tais recursos passaram a representar, com a reforma, 0,5% das receitas efetivas metropolitanas, 2,1% dos orçamentos das grandes cidades, 7,4% das cidades médias e 28,3% dos micro-municípios do interior.

Após a reforma e dada a alteração do critério de partilha, que passou a considerar as variáveis população e renda per capita, a distribuição desses recursos sofreu mudanças profundas. A Capital, que recebia apenas 0,6% passou a contar com 7%, as cidades grandes com 14,2% (contra os 4,7% que recebiam), as cidades médias, 13,1% (contra 7,6%) e os municípios com menos de 20 mil habitantes tiveram sua participação, no total distribuído, diminuída de 63,9% no biênio 1965-66 para 38% em 1968.

Coerentemente com o objetivo geral da reforma de promover condições para o crescimento econômico, a metade desses recursos deveria ser aplicada em investimentos. Entretanto, os orçamentos dos municípios menores e/ou menos dinâmicos defrontaram-se com custeios crescentes, provenientes desses investimentos, e receita próprias limitadas tanto institucionalmente, quanto pelas condições econômicas locais. Para os grandes centros, esta tendência fez-se sentir com menor intensidade, quer pelo dinamismo de suas receitas próprias, quer pela pequena dimensão dos volumes repassados.

Transferências Federais aos Municípios Paulistas

imposto sobre o Consumo, imposto de Renda e FPM

Municípios por faixa populacional	Valores Reais per capita		Rec. Transfer/ Rec. Efetiva %		Distribuição da Rec. Transfer	
	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Estado	1,26	1,99	1,1	3,5	100,0	100,0
Interior	1,47	2,85	2,1	7,2	99,4	63,0
Capital	0,94	0,77	-	0,5	0,6	7,0
mais de 100.000 hab	0,79	1,34	0,2	2,1	4,7	14,2
de 50 a 100.000 hab	1,20	2,56	1,1	7,4	7,6	13,1
mais de 20 a 50.000 hab	1,60	3,28	2,6	11,1	22,4	28,4
mais de 10 a 20.000 hab	2,33	4,28	8,0	18,9	26,1	19,6
mais de 5 a 10.000 hab	2,88	6,11	13,3	24,0	26,3	14,7
menos de 5.000 hab	4,58	6,74	24,5	28,3	11,5	3,7

Fonte: SCHELLENBERG, Hans. "O impacto da reforma tributária a nível municipal no estado de São Paulo" Secretaria da Fazenda/IPE-USP, 1970, mimeo.

Notas: 1965/66 Imposto de Consumo e Imposto de Renda
1967/68 Fundo de participação dos Municípios

Quanto às transferências federais, analisadas em suas duas componentes (Impostos Únicos e IC + IR / FPM), pode-se visualizar dois movimentos conflitantes. Enquanto o primeiro conjunto de transferências perdeu importância no montante partilhado e nos orçamentos locais, o segundo teve seus recursos aumentados e sua distribuição alterada radicalmente em relação à prática anterior.

Inicialmente, cabe destacar que o conjunto das transferências federais para o Estado de São Paulo aumentou 91% reais, provocando redução do peso desses recursos no orçamento da capital e aumento nos orçamentos dos municípios do interior, exceto naqueles com menos de 5 mil residentes.

Tendo provocado perdas reais no repasse do ITR, IUCLG e IUEE, a reforma compensou os municípios paulistas com o FPM. A idéia de compensação surgiu em função das alterações pouco significativas que o conjunto dos recursos experimentou, quer na sua distribuição entre municípios, quer com relação à sua importância nos orçamentos locais, fato que impediu o aumento da dependência dos municípios em relação a essas fontes.

Para os centros urbanos mais significativas, foram as alterações qualitativas, anteriormente apontadas, que impuseram a necessidade de negociações, empréstimos e a tendência a aumentos no custeio superiores ao crescimento das receitas.

Vistas isoladamente as receitas criadas pela reforma, as receitas próprias alteradas e as transferências, vejamos a seguir o impacto geral, para os municípios paulistas, das alterações introduzidas.

Observando os dados da tabela a seguir, verifica-se que a Capital foi o único município a ampliar sua participação na nova composição da receita efetiva, passando a absorver 55,5% dos recursos. Os municípios com mais de 50 mil habitantes apresentaram o mesmo crescimento real quando comparados a outros agrupados por tamanho populacional. Enquanto estes mantiveram sua participação com pequenas perdas, aqueles, especialmente os centros com mais de 100 mil moradores, registraram perdas elevadas.

As colunas referentes a valores reais per capita registram ganhos generalizados, o que confirma a idéia geral de que a reforma efetivamente repassou maiores recursos aos municípios. Contradiz, entretanto, a idéia muito difundida de que teria havido redistribuição de recursos entre municípios.

Houve, de fato, reforço nas finanças da Capital, o que, dada a concentração populacional neste centro e maiores necessidade de investimentos daí derivadas, parece-nos correto. Por isso, não se justifica, no mesmo processo, a concessão de aumentos per capita menores para os grandes centros urbanos do interior. Esse resultado ajuda-nos a entender porque a reforma, apesar de ter aumentado os recursos efetivos dos municípios, recebeu contestações imediatas e contínuas.

Certamente tais contestações estavam lastreadas na realidade, pois, apesar de não mensurada, a demanda social local vinha crescendo a maiores taxas nesses centros e, portanto, aí mais rapidamente se evidenciou a insuficiência dos recursos.

Receita Municipal Efetiva - Municípios Paulistas

Municípios por faixa populacional	Valores reais*		Reais per capita		Distribuição %	
	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Estado	294.902	559.338	23,5	44,5	100,0	100,0
Interior	150.655	248.872	20,3	33,4	51,1	44,5
Capital	144.247	310.465	28,2	60,7	48,9	55,5
mais de 100.000 hab	84.933	135.958	32,1	51,3	28,8	24,3
de 50 a 100.000 hab	21.426	33.476	16,2	25,3	7,3	6,0
mais de 20 a 50.000 hab	27.030	47.899	14,3	25,3	9,2	8,7
mais de 10 a 20.000 hab	10.083	18.116	10,8	19,3	3,4	3,2
mais de 5 a 10.000 hab	6.187	11.409	12,0	22,0	2,1	2,0
menos de 5.000 hab	1.472	2.515	11,4	19,4	0,5	0,4

Fonte: SCHELLENBERG, Hans. "O impacto da reforma tributária a nível municipal no estado de São Paulo", São Paulo, Secretaria da Fazenda/IPE-USP, 1970, mimeo.

Notas: mil Cr\$ de 1965

Receita Efetiva = Receita Total - Operações de Crédito

A demanda crescia mais que proporcionalmente ao incremento populacional devido à necessidade de expandir as redes municipais de serviços (transportes, sistema viário, rede de água, luz e esgotos) para novas moradias simples, ou para reformá-las nas regiões centrais das cidades em crescimento, prematuramente saturadas pelo adensamento populacional provocado pela verticalização das construções.

Em termos monetários, a demanda cresceu ainda devido ao aumento dos custos provocados pela privatização, vale dizer, introdução de critérios e/ou agentes privados no fornecimento desses serviços, encarecendo os empreendimentos e diminuindo os recursos recém-ampliados.

Outros fatores que determinaram a queda dos recursos foram a compulsoriedade das operações de crédito para o financiamento de obras vinculadas e a absorção, por parte dos municípios, de parcelas dos investimentos que deveriam ser feitos pelos níveis superiores do governo. Assim sendo, aumentaram-se recursos e necessidades em termos reais – aí está, a nosso ver, a explicação da grita geral e crescente dos municípios.

A evolução do sistema tributário após a reforma

Como vimos a reforma tributária de meados dos anos 60, analisada com base em 1.965 e 1.968, mostra que a receita efetiva municipal (geral menos operações de crédito) cresceu, tanto em termos reais per capita, quanto em valores reais divididos pelo índice do PIB real. No entanto, seus dois principais componentes apresentaram movimentos radicalmente distintos. Enquanto, em 1.968, a receita tributária própria no agregado nacional, contabilizava apenas 46% do valor real per capita registrado em 1.965, no mesmo período, a receita transferida (FPM e ICM) aumentou 361%. Portanto, o crescimento da receita efetiva municipal baseou-se na expansão de recursos repassados e não na receita arrecadada nos municípios, cujo potencial foi reduzido pela reforma.

Para os municípios paulistas, entre os anos de 1.965 e 1.968, o crescimento da receita efetiva ocorreu sem perdas reais per capita de recursos tributários, graças ao seu expressivo aumento na capital do Estado e ao aumento das transferências (FPM e ICM), que cresceram em termos reais per capita 593%, devido principalmente ao crescimento dos repasses estaduais, que responderam por 90% do total transferido em 1.968.

Essa diferença de impactos da reforma sobre os municípios paulistas e os do restante do País resultou da maior concentração do potencial tributário municipal no Estado de São Paulo. Enquanto em 1.965 as localidades paulistas arrecadavam 46% dos recursos tributários municipais do País, em 1.968 passaram a recolher 67%.

Essas marcas sinalizam a nova distribuição dos recursos municipais nos primeiros momentos do “milagre econômico”, cuja ascensão iria até 1.975. O sucesso das reformas econômicas no período de 1.964-67 foi, sem dúvida, elemento fundamental para restabelecer as condições para o crescimento econômico, que num primeiro momento deu-se com a ocupação da capacidade produtiva instalada entre 1.956-61, acompanhada ainda da expansão da construção civil e dos investimentos do setor produtivo estatal.

Fortalecido pela recuperação econômica, o regime militar que até então mantinha ao nível do discurso a transitoriedade de sua permanência, endureceu suas

posições e preparou-se para um longo exercício do poder, editando o Ato Institucional n.º 5 e assumindo maiores poderes institucionais. Intensificou-se a utilização do instrumento tributário para a promoção do crescimento econômico, acentuando a concentração de recursos e o dirigismo federal.

Ainda em 1.968, reduziu-se à metade o percentual de recursos repassados pelo FPM e, de 12% para 8% a transferência do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos. No ano seguinte, esses recursos foram submetidos ao controle da SEPLAN e do DNER, respectivamente. Atingiu-se também a receita arrecadada pelos municípios limitando-se a incidência do ISS e estabelecendo-se alíquotas máximas. A construção civil foi beneficiada com a menor alíquota dentre todas (2%), coerentemente com o objetivo geral de restabelecerem-se condições para a retomada do investimento.

Em consequência, entre 1.968 e 1.969, a participação da União nos recursos totais efetivamente disponíveis para os diferentes níveis de governo aumentou de 40,6% para 45,8%, enquanto a participação municipal recuou de 16,9% para 14,4%.

Anualmente, a partir de 1.970, decretos-lei passaram a disciplinar normas de aplicação para os recursos transferidos pela União estabelecendo novos ditames para os gastos municipais. Submeteram-se os planos locais de desenvolvimento rodoviário ao plano nacional e, a partir de 1.971, a vinculação total dos gastos do IUEE passou a subordinar os planos municipais de eletrificação aos condicionantes das concessionárias de distribuição elétrica.

Ao mesmo tempo, estimulou-se a constituição de empresas para a prestação dos serviços municipais – saneamento, transportes, habitação, planejamento, etc. – introduzindo no setor público dois fatos novos. Primeiramente, a criação de empresas implicou a introdução de critérios privados de administração do interesse público com aumento de custos (busca de auto-suficiência, através de lucro) e postergação das inversões sem retorno financeiro, mesmo os altos dividendos sociais. Em segundo lugar, na busca da eficiência montaram-se Conselhos Superiores nessas empresas visando capacitá-las a acompanhar a evolução do mercado, que no caso são as tendências da ocupação urbana. Os assentos nesses Conselhos passaram a ser

geralmente dados aos representantes dos setores interessados na distribuição espacial dos bens e serviços públicos.

A essas duas conseqüências chamamos de “privatização do interesse público” devido, tanto ao aumento dos custos dos empreendimentos, quanto à diluição do poder decisório do executivo e legislativo municipais, agora partilhado com os Conselhos Superiores, isto é, com os interessados empresarialmente nas decisões do uso e ocupação do solo urbano.

Portanto, o rompimento das alianças políticas tradicionais que acompanhou as reformas do período fez-se com a criação e fortalecimento dos novos canais sediados nessas empresas (as COHABs com o Sistema Financeiro de Habitação, associações privadas de hospitais como o Ministério da Previdência Social, as empresas de transporte com o respectivo Ministério, etc.).

O exemplo mais explícito das conseqüências desses novos mecanismos é o apresentado pelas COHABS, que na prática passaram a dirigir a ocupação horizontal das cidades.

A definição da localização dos conjuntos habitacionais e, portanto, da expansão urbana, passou a ser feita segundo os interesses do capital imobiliário expressos nas orientações dos Conselhos Superiores das COHABS, via de regra adotando-se como norma para a localização de novos conjuntos o menor preço de aquisição do terreno. Com isso, os custos de aquisição seriam mais baixos, minimizando-se assim o preço final para os futuros compradores das residências. Acontece, porém, que os terrenos nestas condições não tinham infra-estrutura e nem estavam integrados à malha urbana. A viabilização dos projetos, portanto, passava a depender da administração municipal que arcava com a interligação dos novos conjuntos habitacionais com a malha viária urbana e com a rede de serviços de água, luz, esgoto, etc. Ao fazer isso, beneficiavam-se as glebas lindeiras que se apropriavam das benfeitorias a custo reduzido ou mesmo zero. É por isso que essas glebas vieram transformar-se em reservas de valor dos grandes capitais imobiliários, sendo ofertadas para novas moradias apenas quando interessassem aos seus proprietários.

A esse movimento de ocupação de novos espaços comandado pelo capital imobiliário através das COHABS (horizontalização), sobrepôs-se outro, de abertura de vias capazes de suportar a verticalização residencial e comercial nas regiões centrais e “nobres” das cidades. O adensamento populacional provocado por esse último movimento aliado à intensificação do uso de automóveis, aumentou a necessidade de inversões públicas no alargamento das vias de transporte, construção de viadutos, vias expressas e gastos de readaptação das redes de água, saneamento, distribuição elétrica, etc.

Concomitantemente, a demanda urbana cresceu impulsionada pela imigração, pela maior utilização de automóveis e pelas necessidades derivadas do adensamento populacional e expansão horizontal com espaços infra-estruturados e ociosos. Essa nova demanda foi acompanhada de custos crescentes, quer pela maior complexidade e parte das novas inversões, quer pela “privatização” da administração pública, quer ainda pela menor eficácia dos investimentos públicos provocada pela retenção de glebas infra-estruturadas.

Esse novo quadro desenhado dentro do objetivo geral das reformas de 1.965-67, de propiciar o crescimento econômico sob o comando federal foi altamente estimulador dos setores econômicos interligados à expansão urbana, principalmente o da construção civil.

Ressalte-se, entretanto, que a grande parte dos novos mecanismos de financiamento (fundos especiais, principalmente) não passava necessariamente pela contabilidade pública, havendo aportes diretos de transferências para as novas empresas municipais.

Apesar de não mensurados, os indícios são de crescimento dos volumes repassados por essa via, mantendo o quadro de estímulos ao crescimento durante a fase do “milagre econômico” e reforçando a subordinação das administrações municipais às novas formas de composição dos capitais locais com o governo central.

Sendo verdadeira a hipótese de crescimento das transferências não institucionais aos municípios, entende-se que a perda relativa dos recursos institucionais partilhados (FPM, IUCLG e IUEE) fez parte do fortalecimento das novas

formas de aliança com os capitais locais através do aumento da subordinação municipal às diretrizes centrais.

Os impostos federais partilhados, que entre 1.967-70 correspondia a cerca de 80% a 90% da receita efetiva da União, decresceram gradualmente até atingirem perto de 70% em 1.980.

Em consequência, o percentual da receita federal redistribuído aos municípios. Que em 1.966 representava 2,2% da receita efetiva da União e 8,3% em 1.968, retrocedeu para 5,2% em 1.970 e para 3,7% em 1.975, marcas que espelham não só a maior concentração tributária, como também a maior capacidade do governo federal em orientar os gastos na economia.

As finanças estaduais, e por esta via, os repasses do ICM aos municípios também não ficaram à margem desse processo. Neste caso, a ação federal fez-se sentir através de isenções e créditos-prêmios (1.970-71) às exportações, dentro da política central de estímulos às exportações, o que fez com que Estados e municípios tivessem seus recursos relativamente diminuídos, provocando nova e intensa concentração de recursos da União, cuja participação nas receitas públicas disponíveis ampliou-se de 45,8% em 1.970 para 48,7% em 1.972.

O conjunto dessas ações federais não provocou prejuízos absolutos para os municípios brasileiros, pois o valor real dos repasses do FPM e do ICM em 1.975 era superior ao de 1.965 e mesmo em relação a 1.968, ano em que se estabeleceu um novo patamar para esses recursos.

Em termos reais per capita, as transferências superaram, em 1.975, em 54% as receitas de 1968 e em 608% as receitas do período pré-reforma. Em termos reais, descontado o crescimento econômico (valores reais dividido pelo índice do PIB real), esses percentuais foram 10% e 389% respectivamente.

No entanto, para se ter uma idéia do prejuízo relativo provocado pela redução dos percentuais repassados, basta citar que, no País, as receitas tributárias municipais, apesar das restrições ao ISS, cresceram, nos mesmos termos (reais/PIB), 33% em relação ao primeiro ano de consolidação da reforma (1.968). Nesse período, a

participação municipal na receita pública nacional caiu de 16,9% em 1.968 para 13,6% em 1.975.

Esses prejuízos relativos foram mais acentuados em São Paulo, uma vez que sua arrecadação do ICM cresceu ao longo dos anos 70 a taxas inferiores às do restante do País, em virtude da maior concentração, no Estado, de produtos exportados com isenções concedidas pela União e da descentralização industrial no período. A participação paulista na arrecadação nacional do ICM decresceu de 47,7%, entre 1967-69, para 43,7% em 1.976-80.

Números Índices das Receitas Municipais

Brasil e Estado de São Paulo

base 1965=100

Anos	Brasil (exceto Estados de São Paulo e Rio de Janeiro)					
	Receita Real			Receita Real per capita		
	Efetiva	Tributária	Transf.	Efetiva	Tributária	Transf.
1960	63	62	83	80	79	106
1962	60	68	60	69	78	69
1965	100	100	100	100	100	100
1968	200	51	536	172	43	461
1970	210	59	540	163	46	420
1975	410	131	1.150	252	81	708
1980	868	266	2.587	422	130	1.260

Fonte: Elaboração Própria a partir da Publicação Finanças do Brasil, Ministério da Fazenda

Notas: 1965 = 100 IGP DI - FGV

**base
1965=100**

Anos	Estado de São Paulo					
	Receita Real			Receita Real per capita		
	Efetiva	Tributária	Transf.	Efetiva	Tributária	Transf.
1960	71	72	89	94	96	118
1962	81	82	111	96	97	131
1965	100	100	100	100	100	100
1968	292	120	828	247	102	700
1970	304	147	825	230	111	623
1975	500	269	1.383	303	163	838
1980	900	481	2.339	437	234	1.136

Fonte: Elaboração Própria a partir da Publicação Finanças do Brasil, Ministério da Fazenda

Notas: 1965 = 100 IGP DI - FGV

Este quadro seria ainda mais grave se considerarmos as diferenças qualitativas entre o Estado de São Paulo urbanizado de meados da década de 70 e aquele à época da reforma. Aqui, as demandas se ampliaram e tornaram-se mais complexas devido ao aumento da pobreza, fruto da incapacidade de se integrar produtivamente o excedente populacional expulso de campo; ao agigantamento e a complexidade técnica das obras requeridas, das quais o abastecimento de água da Grande São Paulo e o metrô são exemplos ilustrativos; à voracidade da especulação imobiliária e à adoção de soluções francamente esbanjadoras de recursos, mas concordes com a dinâmica dos capitais da construção civil. Assim, custos e demandas sociais crescentes aliados a recursos constantes ou declinantes em termos reais/PIB conformavam a paisagem da profunda deterioração da qualidade de vida nos centros urbanos, particularmente paulistas, incapazes de absorverem, ao mesmo padrão preexistente, o fluxo migratório.

A economia em franco processo de desaceleração após 1975, os recursos públicos (principalmente municipais) crescentemente comprometidos com as dívidas anteriormente assumidas e as novas formas de alianças incapazes de dar o efetivo respaldo ao regime político, passaram a requerer certa descentralização política e tributária.

Pressionado pela insatisfação crescente e pelas oposições que lhe impuseram histórica derrota nas eleições de 1.974, o governo militar ensaiou uma descompressão política, uma descentralização de recursos e contemplou no II PND inversões na área social. A partir de 1.976, os percentuais do FPM começaram a ser majorados em 1% ao ano e estabilizaram-se as alíquotas do ICM, que sofriam quedas anuais no período 1.970-75 incumbindo-se ainda a União de absorver os encargos do “crédito-prêmio” do ICM às exportações, a partir de 1.977-78.

Parcialmente recompostos, os recursos municipais passaram a representar 16,3% da receita pública nacional disponível em 1.979, ampliando sua participação que era de 13,5% em 1.975. Entretanto, essa ampliação acentuou as vinculações dos recursos transferidos para os setores priorizados pelo II PND (educação, saúde, saneamento e transportes).

No entanto, o impacto final desses programas foi amortecido quer pela privatização dos serviços públicos, que absorveram parte do aumento real de recursos aplicados, quer porque os prefeitos municipais há muito vinham evitando investimentos que gerassem aumento do custeio, como já tivemos oportunidade de comentar.

Nessas condições, o setor que mais dinamizou no período foi o de saneamento e infra-estrutura urbana, justamente onde os investimentos não geravam novos custeios e reforçavam a posição dos interesses imobiliários locais, pela participação nas obras e pela absorção do valor agregado às glebas urbanas pelas infra-estruturas. Dessa forma, apesar das receitas municipais apresentarem no período da desaceleração econômica (1.975-80) taxas geométricas de crescimento dez vezes mais elevadas que à época do “milagre” (8,8% entre 1.975-80 contra 0,8% no período 1.968-75), a queda da qualidade de vida urbana prosseguiu.

Enfrentando custos financeiros crescentes nos novos empréstimos e pesadas correções monetárias incidentes sobre as operações de crédito realizadas ao tempo do “milagre”, o poder público municipal viu-se impotente frente ao crescimento da demanda social, agora agravada pela grave crise econômica no início dos anos 80. O desemprego e as baixas taxas de crescimento da renda nacional potencializaram a deterioração da vida urbana que já vinha se manifestando ao longo dos anos 70, que se traduziu no “caos urbano”.

Vale retornar sucintamente às principais conclusões a que se chegou nesta etapa do trabalho. Tal como já havia ocorrido em outras reformas, a de 1.965/66 diminuiu ainda mais a base tributária municipal, eliminado alguns tributos municipais e transferindo outros para níveis hierárquicos superiores de governo. Apesar da criação de mecanismos compensatórios das partilhas e transferências (FPM e ICM), as alterações da competência local causaram forte aumento no centralismo fiscal do governo federal sobre os municípios.

Ficou demonstrado que a reforma tributária de 1.965-66 acompanhou, no âmbito municipal, o espírito centralizador do governo autoritário de beneficiar o capital, reconcentrando ainda mais a renda via tributação indireta. Os exemplos municipais mais marcantes foram: os óbices criados à progressividade dos impostos municipais

incidentes sobre a propriedade, que beneficiaram a retenção de terrenos urbanos ociosos; as menores alíquotas do ISS incidentes sobre os serviços ligados à construção civil e; a retirada da competência tributária municipal incidente sobre o solo urbano, quando utilizado para fins rurais, o que deu abrigo para a não-tributação federal sobre as glebas urbanas retidas para especulação.

Esse quadro evidencia a perda de controle do município sobre importantes frações dos capitais locais (o imobiliário, principalmente). Essa perda de controle teve como mecanismo compensatório financeiro o sistema de transferências. No entanto, as rígidas vinculações estabelecidas às transferências federais passaram a condicionar até mesmo parcelas dos recursos próprios locais às metas centralmente definidas, acentuando ainda mais a perda da autonomia municipal.

Não obstante, os recursos efetivos municipais foram significativamente ampliados, tanto no imediato pós-reforma, quanto com o passar do tempo. Entre 1.965 e 1.968 a receita efetiva (todas as receitas exceto as operações de crédito) aumentou 172% - descontados os efeitos da inflação e do crescimento populacional – e 166% quando se descontam o efeito inflacionário e o crescimento do produto interno bruto. Esses mesmos números foram 422% e 249%, respectivamente, considerando-se os anos 1.965 e 1.980.

Os ganhos para os municípios paulistas foram mais acentuados, não só porque a receita tributária própria conseguiu manter-se em termos reais, mas também porque as transferências do ICM foram bastante superiores às da média nacional. Registrou-se, entre 1.965 e 1.968, um crescimento da receita efetiva municipal paulista de 247% em termos reais per capita e de 242% em termos reais, mesmo se deduzida a taxa de crescimento real do PIB. De 1.965 para 1.980, esses números saltaram de 275% para 437%.

Mesmo assim, ao eliminar os impostos Indústria e Profissões e Inter vivos, a reforma retirou dos grandes centros paulistas parcelas expressivas do potencial de captação de recursos próprios. A compensação financeira, contudo, fez-se de maneira menos que proporcional a essas perdas, provocando maiores perdas relativas de recursos próprios a essa faixa de municípios. Em conseqüência, a perda da autonomia

local também foi maior para os grandes centros, coerentemente, portanto, com o objetivo principal da Reforma de 1.966 de promover a retomada do crescimento econômico sob o comando da União.

Cabe destacar, ainda, que apesar dos recursos municipais terem sido significativamente ampliados, foram acompanhados pelo aumento da variedade, complexidade e custos das obras e serviços urbanos.

O aumento da variedade dos serviços prestados deveu-se em grande parte à absorção, pelos municípios, de serviços que deixaram de ser fornecidos ou passaram a sê-lo de maneira insuficiente pela União e Estados. Entretanto, ela também é fruto do aumento das demandas sociais urbanas derivadas das maiores taxas de urbanização, que não apenas diversificam os requerimentos, mas também os tornam mais complexos. Os aumentos dos custos acompanharam essa crescente complexidade, mas foram também resultantes da privatização do interesse público.

Esta privatização foi reflexo, tanto da introdução de mecanismos privados no financiamento público, quanto da intensificação dos laços diretos que passaram a unir os interesses dos capitais mercantis locais e as fontes de crédito supra municipais em detrimento dos controles dos poderes legislativos e executivos locais. Diminuiu, portanto, a capacidade de interferência dos poderes locais e de suas comunidades sobre seus próprios gastos. As soluções urbanísticas, viárias e de infra-estrutura, com custos elevadíssimos e características “ciclópicas”, passaram a ser colocadas sem estudos de alternativas mais simples e/ou baratas.

As finanças públicas dos municípios paulistas: 1980 a 2003

A análise das finanças das administrações municipais públicas que se segue foi baseada em capítulo, de minha autoria, do livro *Economia Paulista*³⁹. Os dados contábeis das receitas e despesas segundo suas naturezas foram captados pela Fundação Seade nos balanços dos Municípios paulistas (de 1980 até 2001) que os

³⁹ ZIMMERMANN, Gustavo, *As Finanças Públicas dos Municípios Paulistas*, Cano, Wilson, (et al), *Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*, Campinas, SP, Editora Alínea, 2007.

consiste e disponibiliza. Os dados dos exercícios de 2002, 2003 e 2004 não foram disponibilizados pela Fundação e, por isso não foram aqui considerados. O Tribunal de Contas do Estado, por força de suas atribuições, também coleta dados dos balanços municipais, mas a eles dão tratamento metodológico diferente e, por isso, serão utilizados separadamente e não estão considerados na mesma série.

Buscou-se mapear os principais movimentos registrados nas disponibilidades de recursos e nos dispêndios efetivados pelas administrações municipais paulistas agrupadas por seus portes populacionais. As dimensões populacionais são fortes *proxys* de suas bases tributáveis e de suas demandas sociais urbanas.

Num primeiro momento o longo período analisado será visto através da confrontação de seus extremos, para que fiquem claros os principais movimentos gerais e os sentidos das mudanças ocorridas. A análise desse movimento anotarà, ainda que rapidamente, os principais desdobramentos nas disponibilidades financeiras dos municípios de tamanhos diversos.

Em seguida, a análise será subdividida em três períodos menores definidos por especificidades marcantes do ponto de vista fiscal. O primeiro deles, de 1.980 a 1.988, cobre o período final do regime militar até a promulgação da nova Constituição. O segundo se inicia em 1.988, sob a égide da nova Constituição e termina em 1.994, ano em que a espiral inflacionária arrefeceu. O último período se inicia em 1.994 e termina em 2.001, ano para o qual há dados financeiros consistidos pela Fundação Seade.

Finalmente, a análise dos anos mais recente (2.002 e 2.003) será feita com base de dados do Tribunal de Contas do Estado e cobrirá os anos de 2.000, 2.001, 2.002 e 2.003, para os quais existem planilhas parciais reportadas ao tribunal em obediência aos dispositivos da lei de responsabilidade fiscal. Desta maneira, neste período serão vistos os principais impactos das imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que possíveis mudanças nos orçamentos públicos certamente não distorcem o comportamento de longo prazo analisado de 1.980 a 2.001⁴⁰.

⁴⁰ Na análise deste último período não está incluída a capital, por ela não se reportar ao TCE e sim ao TCM.

Como a série é muito longa e marcada por grandes variações do movimento da economia nas práticas e taxas cambiais e no processo inflacionário, a análise não utiliza nenhum deflator, lançando mão das comparações de cada agregado financeiro com o PIB regional paulista. Este critério é, certamente, o que provoca menores distorções nas conclusões e, por conseqüência desta opção, os dados referentes aos anos de 1.981, 1.982, 1.983 e 1.984 não serão considerados na análise⁴¹.

Entre 1.980 e 2.001 as *receitas totais* ou *orçamentárias* dos municípios paulistas saltaram 133% passando de 2,9% do PIB estadual para 6,7%⁴². Nesse salto, elas foram alavancadas pelas *transferências da União*, pelas *transferências do estado* e, em proporções menores, pelas *receitas tributárias* arrecadadas por eles mesmos (82%)⁴³.

As *receitas correntes* alocadas nos dispêndios com o custeio da administração pública cresceram como proporção do PIB e ganharam maior expressão nos orçamentos municipais em detrimento das *receitas de capital*, que são as receitas destinadas ao financiamento das inversões e dos *investimentos* públicos. Por conseqüência, as *receitas de capital*, que respondiam por 15,8% das *receitas totais* de todos os municípios paulistas em 1.980, passaram a responder por meros 1,4% em 2.001. Essa queda foi provocada, basicamente, pela política monetária adotada pós 1.994 e também pela diminuição dos repasses federais e estaduais para *investimento*. Em 1.980, estes eram representavam 0,15% do PIB paulista e caíram para 0,04% em 2001.

Em 1.980 esses repasses de recursos de capitais feitos pelos governos federal e estadual aos municípios representaram 4,6% dos orçamentos municipais e em 2.001 meros 0,6%. Essa queda foi constante e quase ininterrupta ao longo de todo o período em análise e reflete a reação dos governos federal e estadual à diminuição de suas receitas e ao aumento dos seus próprios repasses constitucionais à esfera municipal em obediência aos dispositivos da constituição de 88.

⁴¹ A série do PIB paulista disponibilizada pelo IBGE/ Fundação Seade apesar de ter 1.980 como ano inicial, não contém esses anos citados e é interrompida em 2.002.

⁴² Doravante, as referências às representações percentuais dos itens orçamentários, quando não especificadas claramente, referem-se a percentagens do PIB estadual paulista.

⁴³ Os termos Receita Orçamentária e Receita Total estão usados como sinônimos e resultado da soma dos dois tipos de receitas existentes na contabilidade pública: as *Receitas correntes* e as *Receitas de capital*.

Entretanto, como as transferências de capital têm um caráter eminentemente político, é interessante olhar a variação de seus montantes nos anos de eleições municipais. Não por mera coincidência, nos exercícios fiscais dos anos de eleições municipais (1.986, 1.988, 1.992, 1.996 e 2.000), os recursos de capital transferidos pelo governo estadual aumentaram temporariamente e de forma significativa quando comparados com os anos imediatamente anteriores. Ainda nestes anos também se registraram aumentos das transferências federais em dimensões menos expressivas.

No exercício fiscal de 1.986, esses recursos aumentaram 14% em relação ao o exercício anterior. No ano de 1.992, o montante repassado foi 89% superior ao de 1.991 (de 0,014% para 0,026% do PIB estadual). No ano eleitoral de 1.996, o aumento fez com que o peso desses recursos no PIB estadual saltasse de 0,031% para 0,067% e no ano de 2.000, o salto foi de 0,016% para 0,040%.⁴⁴ Note-se que em todos esses anos citados, nos exercícios fiscais imediatamente seguintes, os percentuais transferidos voltaram a patamares muito próximos ao exercício fiscal imediatamente anterior ao ano eleitoral, deixando clara a motivação das variações⁴⁵.

Em que pese esses recursos serem pouco expressivos em termos do PIB, eles foram muito importantes como parcelas dos orçamentos municipais e dos *investimentos* realizados nos anos eleitorais (1.986, 1.988, 1.992, 1.996 e 2.000).

⁴⁴ Note-se que em todos esses anos citados, nos exercícios fiscais imediatamente seguintes, os percentuais transferidos voltaram a patamares muito próximos ao exercício fiscal imediatamente anterior ao anos eleitoral, deixando clara a motivação eleitoral das variações.

⁴⁵ Essas variações foram atípicas em 1986 e 1988 porque a eleição marcada originalmente para a primeira data foi adiada para o segunda, com a prorrogação dos mandatos.

Receitas municipais dos municípios paulistas											percentagens do PIB				
Ano	Receita				Impostos	Taxas	Trf. Correntes		ICMS	IPVA	Rec. da Dívida Ativa	Receitas de Capital			
	Total	Correntes	de Capital	Tributária			da União	do Estado				Alienação	Amortização	Transferências	União Estado
1980	2,9	2,4	0,5	0,9	0,7	0,23	0,1	-	1,1	-	-	0,01	0,00	0,09	0,05
1985	3,0	2,6	0,4	0,7	0,6	0,14	0,4	1,2	1,2	-	0,03	0,01	0,00	0,04	0,03
1986**	3,4	3,2	0,2	0,9	0,7	0,17	0,5	1,6	1,4	0,07	0,04	0,01	0,00	0,06	0,05
1987	3,3	2,7	0,5	0,7	0,6	0,13	0,4	1,3	1,2	0,03	0,02	0,01	0,00	0,05	0,04
1988*	3,0	2,3	0,7	0,6	0,5	0,08	0,3	1,1	1,0	0,02	0,02	0,04	0,00	0,04	0,04
1989	3,5	3,3	0,2	0,6	0,5	0,05	0,3	1,5	1,4	0,01	0,02	0,03	0,00	0,03	0,04
1990	4,4	4,2	0,2	1,0	0,9	0,11	0,5	2,0	1,9	0,03	0,01	0,01	0,00	0,03	0,02
1991	5,2	4,7	0,5	1,4	1,2	0,22	0,5	2,0	1,8	0,11	0,02	0,01	0,00	0,03	0,01
1992*	4,6	4,1	0,5	1,2	1,0	0,24	0,5	1,8	1,7	0,06	0,05	0,01	0,01	0,02	0,03
1993	4,9	4,1	0,8	1,0	0,8	0,17	0,6	1,7	1,6	0,04	0,05	0,03	0,00	0,04	0,02
1994	5,5	4,7	0,5	1,4	1,1	0,28	0,6	2,0	1,9	0,06	0,06	0,01	0,00	0,02	0,03
1995	6,5	5,7	0,8	1,8	1,4	0,35	0,7	2,5	2,2	0,27	0,08	0,01	0,00	0,01	0,01
1996*	6,2	5,6	0,6	1,9	1,5	0,36	0,7	2,4	2,0	0,28	0,12	0,07	0,00	0,03	0,03
1997	5,8	5,3	0,5	1,8	1,4	0,36	0,7	2,2	1,9	0,30	0,15	0,04	0,00	0,01	0,02
1998	6,2	5,6	0,6	1,8	1,5	0,35	0,8	2,3	1,8	0,33	0,13	0,01	0,00	0,02	0,04
1999	6,1	6,0	0,2	1,7	1,6	0,17	1,1	2,4	1,8	0,30	0,16	0,05	0,00	0,01	0,02
2000*	6,8	6,6	0,2	1,8	1,6	0,16	1,1	2,6	1,9	0,32	0,18	0,06	-	0,03	0,04
2001	6,7	6,6	0,1	1,7	1,6	0,15	1,1	2,7	1,9	0,34	0,18	0,00	-	0,02	0,02

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade - Balanços Municipais

Notas: * anos eleitorais ** eleição marcada foi adiada e os mandatos prorrogados por dois anos

Conforme a tabela a seguir, no exercício fiscal de 2.000, os recursos para *investimentos* transferidos pelo estado para o conjunto dos municípios paulistas representaram apenas 0,6% de seus orçamentos. Contudo, eles foram duas vezes superiores às transferências de 1.999 e representaram 6,3% dos recursos investidos. Para os municípios com menos de 20.000 habitantes, nos quais os colégios eleitorais são mais influenciáveis pelos chefes dos executivos, os repasses estaduais representaram mais de 20% dos *investimentos*.

Despesas segundo a natureza dos municípios paulistas											percentagens do PIB		
Ano	Total	Corrente	de Capital	Custeio	Pessoal	Serv. de 3ºs	Mat. de Consumo	Investimentos	Obras e Instalações	Equip. e Material Perm	Dívida		
											Encargos	Amortização	Peso Total
1980	2,9	1,8	1,1	1,4	0,8	0,4	0,2	0,8	0,6	0,06	0,12	-	0,12
1985	3,2	2,3	0,8	1,8	1,0	0,5	0,3	0,6	0,5	0,08	0,19	0,14	0,33
1986**	3,8	2,7	1,1	2,2	1,3	0,6	0,3	0,9	0,7	0,09	0,13	0,16	0,29
1987	3,6	2,4	1,1	1,9	1,0	0,6	0,3	0,8	0,7	0,07	0,22	0,18	0,40
1988*	3,9	2,5	1,4	2,0	1,0	0,7	0,3	1,2	1,1	0,05	0,23	0,13	0,36
1989	3,8	2,9	0,9	2,3	1,3	0,6	0,3	0,6	0,5	0,11	0,14	0,21	0,36
1990	5,4	3,8	1,6	3,2	1,7	1,0	0,5	1,2	0,9	0,15	0,11	0,15	0,26
1991	5,8	4,2	1,6	3,5	1,9	1,1	0,4	1,2	1,0	0,11	0,13	0,13	0,26
1992*	5,6	4,2	1,4	3,5	1,8	1,2	0,5	1,1	1,0	0,04	0,10	0,13	0,24
1993	5,3	4,0	1,2	3,3	1,7	1,1	0,4	1,0	0,8	0,06	0,08	0,15	0,23
1994	5,9	4,2	1,7	3,5	1,7	1,3	0,5	1,2	1,0	0,07	0,19	0,32	0,51
1995	6,9	4,8	2,1	4,0	2,0	1,4	0,4	1,6	1,2	0,10	0,16	0,42	0,58
1996*	7,2	5,2	2,0	4,3	2,1	1,7	0,4	1,6	1,3	0,06	0,17	0,33	0,50
1997	6,1	4,9	1,2	4,0	2,1	1,5	0,3	0,7	0,5	0,06	0,14	0,40	0,53
1998	6,5	5,2	1,2	4,0	2,2	1,5	0,3	0,6	0,4	0,06	0,16	0,53	0,70
1999	6,3	5,5	0,8	4,2	2,2	1,6	0,3	0,5	0,4	0,06	0,12	0,12	0,23
2000*	6,3	5,6	0,8	4,3	2,4	1,5	-	0,6	-	-	0,15	0,08	0,22
2001	6,3	5,7	0,6	4,3	2,4	1,4	0,1	0,5	0,1	0,01	0,25	0,11	0,36

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade - Balanços Municipais

Notas: * anos eleitorais ** eleição marcada foi adiada e os mandatos prorrogados por dois anos

De um modo geral, em anos eleitorais, quanto menor o município, maior a importância dos repasses de capital do estado para *investimentos*.

Transferências de capital do estado para os municípios em anos eleitorais e pré eleitorais												
Municípios por faixas populacionais	percentagens dos orçamentos municipais						anos eleitorais/ anos anteriores as eleições			transferência/ investimento		
	1991	1992*	1996	1996*	1999	2000*	92/ 91	96/ 95	00/ 99	1992	1996	2000
Total do Estado	0,3	0,6	0,1	0,5	0,3	0,6	2,1%	4,9%	2,2%	2,8%	2,4%	6,3%
Capital	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6%	2,2%	37,3%	0,5%	0,1%	0,2%
Interior	0,4	0,9	0,2	0,8	0,4	0,8	2,5%	4,7%	2,1%	4,2%	4,6%	8,6%
+ de 500.000 hab.	nd	0,9	0,3	0,6	0,3	0,2	nd	1,9%	0,7%	4,0%	5,2%	2,2%
+ de 200 - de 500.000 hab.	0,6	0,8	0,1	0,7	0,1	0,2	1,4%	10,8%	1,8%	3,5%	4,9%	2,2%
+ de 100 - 200.000 hab.	0,5	0,6	0,1	0,6	0,3	1,0	1,2%	7,0%	3,3%	2,7%	4,1%	10,8%
+ de 50 - 100.000 hab.	0,2	0,7	0,0	0,5	0,4	1,0	2,9%	13,4%	2,7%	3,0%	3,0%	9,4%
+ de 20 - 50.000 hab.	0,4	1,3	0,2	0,8	0,5	1,2	3,2%	3,8%	2,4%	6,4%	5,8%	11,9%
+ de 10 - 20.000 hab.	0,7	1,6	0,3	1,5	0,7	2,0	2,3%	5,8%	2,8%	8,7%	10,5%	20,3%
+ de 5 - 10.000 hab.	0,9	1,8	0,1	1,9	1,2	2,0	1,9%	13,7%	1,7%	10,2%	12,8%	20,2%
- de 5.000 hab.	0,4	1,3	0,4	2,5	1,5	2,4	3,3%	6,1%	1,6%	7,9%	17,1%	22,6%

Nota: * anos de eleições municipais nd - dado não disponível

Obs: tabela elaborada a partir dos dados da Fundação Seade

Retomando o movimento de longo prazo dos orçamentos municipais entre 1.980 e 2.001, cabe esclarecer que as *receitas correntes* cresceram principalmente por consequência dos aumentos das transferências constitucionais da União e do Estado para os orçamentos municipais. As transferências correntes da União foram praticamente decuplicadas como proporção do PIB estadual e as estaduais quase triplicadas. Desta forma as receitas das transferências federais que representavam, em 1.980, apenas 4,1% dos orçamentos passaram a representar 17,2%, e as transferências estaduais apesar de também terem mais que dobrado, continuaram representando cerca de 40% dos orçamentos locais.

Receitas municipais dos municípios paulistas					percentagens do PIB			
Ano	Receita Total	Receita Corrente	Receita de Capital	Receita Tributária	Receitas de Transferências			
					Correntes		de Capital	
					da União	do Estado	da União	do Estado
1980	2,9	2,4	0,5	0,9	0,1	0,0	0,09	0,05
1988	3,0	2,3	0,7	0,6	0,3	1,1	0,04	0,04
1994	5,5	4,7	0,5	1,4	0,6	2,0	0,02	0,03
2001	6,7	6,6	0,1	1,7	1,1	2,7	0,02	0,02

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade - Balanços Municipais

As *receitas tributárias* arrecadadas pelas próprias administrações municipais também foram praticamente duplicadas (cresceram 83% entre 1.980 e 2.001), contudo sua importância orçamentária declinou de 32,6% para 25,7% das *receitas totais*. A primeira tabela das receitas, a que relaciona todos os exercícios fiscais para os quais havia disponibilidade de dados, mostra que os saltos da arrecadação municipal se deram após quedas acentuadas da inflação. Isso ocorreu em 1.990, ano em que a taxa inflacionária sofreu brusca queda provocada pelo plano Collor no qual a arrecadação tributária saltou de 0,6% do PIB para 1,0%, interrompendo a seqüência de quedas sucessivas desde 1.986. Novo salto na arrecadação volta ocorrer somente após o Plano Real em 1.994/95, quando então passa a variar anualmente num patamar de 1,7% pois, juntamente com a queda da inflação, arrefece também os efeitos deletérios da não correção integral dos valores dos lançamentos tributários nos anos eleitorais.

Composição das receitas orçamentárias municipais paulistas

Ano	Receita Total	Receita Corrente	Receita de Capital	Receita Tributária	percentagens			
					Receitas de Transferências			
					Correntes		de Capital	
					da União	do Estado	da União	do Estado
1980	100,0	84,2	15,8	32,6	4,1	ñ disp.	3,0	1,6
1988	100,0	77,3	22,7	19,0	11,0	37,4	1,4	1,4
1994	100,0	85,2	8,4	25,1	10,0	37,1	0,3	0,5
2001	100,0	98,6	1,4	25,7	17,2	39,9	0,3	0,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade - Balanços Municipais

Os dados utilizados a seguir mostram as modificações dos gastos ocorridas entre os dois pontos extremos da série.

Como não poderia deixar de ser, entre 1.980 e 2.001, as despesas totais acompanharam as *receitas totais* com peculiaridades que convém ressaltar. Em 1.980 os balanços municipais apontavam perfeito equilíbrio entre as receitas e despesas totais (2,9% do PIB). Em 2.001, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal e da política de superávits orçamentários as despesas totais ficaram em 6,3% do PIB, enquanto a receita alcançou 6,7%.

Em consonância as *receitas de capital* foram comprimidas e os gastos de *investimentos* caíram de 0,8% do PIB paulista em 1.980 para 0,5% do PIB em 2.001 e, como proporção dos orçamentos, caíram de 27,4% para 7,4%.

Despesas segundo a natureza dos municípios paulistas

Ano	percentagens do PIB							
	Despesa Total	Despesa Corrente	Despesa de Capital	Despesa de Pessoal	Despesa com Serv. de 3 ^{os}	Desp com Mat. de Consumo	Desp de Investimento	Despesa Total com a Dívida
1980	2,9	1,8	1,1	0,8	0,4	0,2	0,8	1,0
1988	3,9	2,5	1,4	1,0	0,7	0,3	1,2	1,5
1994	5,9	4,2	1,7	1,7	1,3	0,5	1,2	1,7
2001	6,3	5,7	0,6	2,4	1,4	0,1	0,5	0,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade - Balanços Municipais

As despesas com pessoal (que inclui os serviços de terceiros) triplicaram, saltando de 1,2% para 3,8% do PIB estadual, consequência tanto da municipalização dos serviços de educação e saúde e de outros de menor importância⁴⁶, quanto da diminuição do ritmo inflacionário e ainda dos aumentos provocados pela recém sindicalização do funcionalismo público, permitida pela constituição de 1.988, e que passou a influenciar decisivamente a política salarial, com aumento da pressão exatamente de modo a se aproveitar do ciclo eleitoral. Em 1.990, o salto das despesas com pessoal foi de 1,3% para 1,7% e em 1.995 de 1,7% para 2,0%.

Finalmente, quanto aos outros itens das despesas, destacam-se as dívidas. A consolidação, renegociação e federalização das dívidas estaduais e municipais resultaram em aumento da importância orçamentária das dívidas. Em que pese os dados agregados da dívida total (amortizações e pagamentos dos juros e encargos) terem apresentado acréscimos modestos como proporção dos orçamentos (5,6% em 2.001), eles foram de maior monta nos orçamentos dos municípios mais endividados que, via de regra, são os mais populosos e os que apesar de menores, passaram por fortes acréscimos populacionais⁴⁷.

Ressalte-se desde logo que, apesar das dimensões dos aumentos das receitas como proporção do PIB do estado, a disponibilidade efetiva de recursos por habitante não seguiu estas mesmas dimensões. Enquanto o PIB paulista cresceu a uma taxa anual de 1,5% ao ano, a população estadual cresceu a 1,9%, ou seja, nestas duas décadas, o PIB cresceu cerca 35% em termos reais e a população 48%, valores que

⁴⁶ Sob o item serviços de terceiros estão todos os serviços prestados por pessoas não contratadas em caráter permanente pelas municipalidades.

⁴⁷ Na capital do estado, as dívidas representaram 11,9% do orçamento de 2.001.

mostram claramente uma queda no PIB real per capita e na disponibilidade real de recursos por habitante. Ou seja, em termos gerais, os aumentos efetivos por habitante, foram menores do que os sugeridos na tabela acima da Composição das Receitas.

Composição das despesas municipais paulistas

Ano	Total	Corren tes	de Capital	Pessoal	Serviços de 3 ^{os}	Mat. de Consumo	Investi mentos	percentagens
								Peso Total da Dívida
1980	100,0	62,1	37,9	28,5	13,8	6,5	27,4	4,2
1988	100,0	64,8	35,2	26,9	16,8	7,6	30,5	9,3
1994	100,0	71,4	28,6	28,6	21,9	8,0	21,0	8,7
2001	100,0	90,0	10,0	38,0	21,9	1,1	7,4	5,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade - Balanços Municipais

O aumento na receita total ocorrido na capital do estado, de 60,7% entre 1.980 e 2.001 (passando de 1,4% para 2,2% do PIB), foi em grande parte anulado pelo aumento de 23% na sua população residente e pela queda de quase 12% no valor agregado fiscal em seu território, de tal modo que a *receita total* per capita teve seu valor (como percentagem do PIB paulista e talvez até mesmo em termos reais absolutos) bastante diminuído. Na outra ponta do espectro municipal, os micros municípios (aqueles com menos de 5.000 moradores), apresentaram crescimento de 0,6% no valor agregado em seu território e de 20% na sua população residente e tiveram aumento de 326% nas suas *receitas totais*, o que certamente lhes garantiu maiores ganhos de recursos per capita que os dos grandes centros, independentemente do PIB destes municípios terem crescido tão pouco.

Em suma, o ganho máximo de recursos por habitante coube aos micros municípios do estado e o aumento mínimo ou perda de receita per capita atingiu exatamente a capital bandeirante, a maior concentração populacional do estado e do país.

Nos grandes municípios (aqueles com mais de 500.000 mil habitantes), as *receitas totais* aumentaram 167% como proporção do PIB estadual. Nos municípios médios (aqueles com população residente entre 100 mil e duzentas mil pessoas), o aumento foi de 210%.

Estes aumentos nas *receitas orçamentárias* foram acompanhados por aumentos mais que proporcionais das *receitas correntes* e de quedas acentuadas nas *receitas de capital*⁴⁸. Enquanto os ganhos nas *receitas correntes* seguiram exatamente os movimentos das *receitas totais* e as sobrepassaram, as *receitas de capital* registraram acentuadas quedas.

Salvo situações específicas, quanto menor o município menor a queda de *receitas de capital* e, quanto maior, maiores também as reduções dos recursos para *investimentos*. Nessas condições, é inegável que houve sério descasamento entre a necessidade e a possibilidade de *investimentos*

O aumento das *receitas totais*, alavancadas pelas receitas correntes foi provocado principalmente pelas transferências federais e estaduais. Esses aumentos foram inversamente proporcionais aos portes populacionais dos municípios, ou seja, foram maiores para os centros menores e menores para os grandes centros.

As *receitas tributárias* de modo geral também cresceram mais que proporcionalmente nos grandes centros e menos nos menores e, mais no interior do estado (112% do PIB paulista) e menos na Capital (64%).

As *despesas correntes*, formadas principalmente pelos gastos de custeio da máquina administrativa cresceram mais intensamente que as *receitas correntes* e o fizeram de forma bastante diferenciada entre os diferentes estratos de municípios.

De um modo geral, quanto maior o município mais os *gastos correntes* superaram as *receitas correntes*, ou seja, quanto maior o município maior o déficit em contas correntes e quanto menor o município, menor o déficit em conta corrente. Nos micro municípios as receitas correntes cresceram mais que as despesas correntes. Em contrapartida, as *receitas de capital* e os *investimentos* retrocederam mais nos grandes centros que nos menores.

⁴⁸ *Receitas correntes* são as destinadas a gastos correntes, ou seja, os gastos para a manutenção dos bens e serviços ofertados pela administração pública. Por sua vez, as *receitas de capital* são as destinadas à expansão e/ou melhoria da qualidade dos bens e serviços. Portanto, as *receitas correntes* são associadas predominantemente aos gastos de pessoal e de materiais de consumo e as *receitas de capital* às inversões e *investimentos*.

Na capital bandeirante os *investimentos* caíram 70% e, no outro extremo do espectro municipal, nos centros com menos de 5 mil moradores, as despesas totais ultrapassaram as *receitas totais*, mas os dispêndios com a educação, saúde e da máquina administrativa não cresceram tanto como nos centros maiores e seus *investimentos* cresceram 43%.

Em paralelo com a descentralização de receitas, os serviços oferecidos pelo Estado e pela União também foram repassados para os municípios de tal forma que os ganhos financeiros não foram acompanhados de ampliação do raio de manobra administrativa para atendimento de outras carências específicas, como as habitacionais, as de abastecimento e as de saneamento, mas sim com os serviços antes ofertados pelas esferas supra-municipais de governo. As maiores quedas nos *investimentos* das cidades médias e grandes, pode ser usado como prova de que os ganhos nas receitas não contribuíram na mesma proporção para a diminuição das principais carências municipais e, pelo contrario, a forma como se distribuíram os ganhos das receitas e como se deu o início do processo de descentralização dos encargos com a educação e saúde, por exemplo, provocaram aumentos nos custos das máquinas de algumas administrações e diminuição dos *investimentos* em outros⁴⁹.

Ainda quanto à análise das finanças entre 1.980 e 2.001, cabe salientar que esses resultados gerais das variações das receitas e despesas ocorreram com intensidades e até mesmo sentidos diversos, nos três principais sub períodos que formam esses 21 anos.

O primeiro deles vai 1.980 a 1.988, ano da promulgação da constituição atual e foi marcado pelo forte movimento de resistência política ao governo militar que, em termos fiscais, se traduziu em pressões para a descentralização das receitas dos níveis superiores de governo para os inferiores, ou seja, da União para estados e municípios e dos estados para os municípios. Tão importante quanto essa descentralização da *receita tributária*, foi a ascendente pressão inflacionária, ainda que ela tenha sido “moderada” quando confrontada com a do período seguinte.

⁴⁹ Pari passu com o aumento dos percentuais de repasse do FPM e do FPE efetuados pelo regime militar na segunda metade dos anos 70, tem início discretos recuos federais no financiamento da educação e saúde.

Nesse período, as *receitas orçamentárias* do conjunto de todos os municípios paulistas cresceram apenas 4% como proporção do PIB estadual. Na capital elas diminuíram 5%; nos municípios do interior cresceram 7%.

Como o crescimento nesse período foi capitaneado pelas transferências federais e estaduais e as duas beneficiaram mais que proporcionalmente os municípios menores, os acréscimos das receitas se deram praticamente de forma inversa ao porte populacional dos centros urbanos. A receita orçamentária cresceu 3% nos grandes municípios e 3,5% nos micro.

Em termos das *receitas correntes*, as alterações foram muito distintas. No grande agregado municipal caíram 4% do PIB estadual. Na capital, a queda foi muito mais intensa (26%) e nos grandes municípios foi de 10% e, conforme diminui o tamanho do município considerado diminui concomitantemente essas perdas, até se transformarem em ganhos. Nos municípios com população residente entre 100.000 e 200.000 pessoas, as *receitas correntes* cresceram 12%. Nos micro municípios o acréscimo foi de 111%.

Entre 1.980 e 1.988, ao contrário dos períodos subseqüentes, as *receitas de capital* e os *investimentos* cresceram quase 50% como proporção do PIB estadual. Mais de 113% no município de São Paulo e 170% nos grandes municípios do interior. Porém, nos municípios menores as *receitas de capital* e os *investimentos* caíram 34% nos municípios com mais de 100.000 e menos de 200.000 pessoas e 20% nos municípios com menos de 5.000 moradores.

Por causa da ascensão inflacionária e as dificuldades e despreparo das administrações municipais em manter os níveis de arrecadação própria, as *receitas tributárias* caíram generalizadamente em todos os extratos considerados e, por conta da descentralização dos encargos, as *despesas correntes* cresceram mais que as *receitas correntes*, mas em patamares ainda modestos.

O segundo período se inicia em 1.988, ano da promulgação da nova constituição e da reforma tributária e vai até 1.994, ano no qual, a partir de julho, a elevadíssima inflação foi contida em números bem menores. Nesse período a descentralização da receita pública foi mais intensa do que no período anterior graças às alterações no

sistema tributário introduzidas pela Constituição de 1.988, cujos contornos principais, em termos das alterações nas finanças municipais, estão rapidamente descritos a seguir.

O novo sistema tributário tem dois aspectos interligados que chamam muito a atenção, em termos de seus impactos sobre as finanças municipais. A permanência intocada da estrutura do sistema de transferências (com a expressiva elevação dos montantes transferidos) e a forte descentralização das receitas em detrimento da União e a favor dos cofres estaduais e principalmente municipais. Alterações estas realizadas através dos seguintes movimentos:

1. Transferência dos “impostos únicos” federais (sobre os Combustíveis e Lubrificantes, a Energia Elétrica, os Minerais, os Transportes e Telecomunicações) para a base de incidência do Imposto sobre Produção e Circulação de Mercadorias (ICM) de competência estadual transformando-o em Imposto sobre Produção e Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
2. Aumento dos percentuais dos repasses das transferências dos Fundos de Participação de Estados e Municípios de 10% para, respectivamente, 21,5% e 22,5% ;
3. Criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (No, Ne e C.O.) formado por 3% da Receita do (IR + IPI) a ser transferido para os municípios do norte, nordeste e centro oeste;
4. Aumento de 20% para 25% do percentual do repasse do imposto estadual incidente sobre a Produção e Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para os Municípios;
5. Criação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores de competência estadual (em substituição à antiga Taxa Rodoviária Única – TRU de competência da União) e transferência aos Municípios de 50% de sua arrecadação aos Municípios;
6. Transferência para os municípios da competência estadual do Imposto sobre a Transmissão de Propriedade Imobiliária *inter-vivos*;

Em reforço aos cofres federais, foram criadas as Contribuições Sociais do CSLL e COFINS respectivamente incidentes sobre o Lucro e sobre o Faturamento das empresas e o Imposto sobre Grandes Fortunas e, tentando garantir a descentralização efetuada, foi introduzido dispositivo constitucional obrigando o governo federal a acrescentar no FPE e FPM parcelas da arrecadação de todo novo imposto criado. Isso, contudo, se revelou inócuo, pois a União simplesmente passou a incrementar suas receitas através de Contribuições, desobrigadas de partilhamento com Estados e Municípios.

Abaixo, um quadro comparativo das disposições tributárias introduzidas em 1988 e as até então vigentes.

Principais Alterações Tributárias Provocadas pela Constituinte de 1988		
	Constituição de 1966	Constituição de 1988
	Competências Tributárias	
União	Imposto sobre a Renda - IR	Imposto sobre a Renda - IR
	Imposto sobre a Produção Industrial - IPI	Imposto sobre a Produção Industrial - IPI
	Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes	-
	Imposto Único sobre a Energia Elétrica	-
	Imposto Único sobre Transporte e Telecomunicações	-
	Imposto Único sobre Minerais - IVM	-
	Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	Imposto sobre Operações Financeiras - IOF
	Imposto sobre Importação	Imposto sobre Importação
	Imposto sobre Exportação	Imposto sobre Exportação
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
Estados		Imposto sobre as Grandes Fortunas
		Contribuição sobre o Lucro Líquido
		Contribuição Social
Estados	Imposto sobre a Produção e Circulação de Mercadorias - ICM	Imposto sobre a Produção e Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS*
	Imposto sobre a Transmissão de Propriedade	Imposto sobre a Transmissão de Propriedade Imobiliária <i>causa-mortis</i>
Municípios		Imposto sobre a Propriedade de Veículos – IPVA
		Adicional do IR Federal
	Imposto sobre a Prestação de Serviços	Imposto sobre a Prestação de Serviços
Municípios	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
		Imposto sobre a Transmissão de Propriedade Imobiliária <i>inter-vivos</i>
Transferências Intergovernamentais		
Transferências da União para Estados e Municípios	Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + IPI)	Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI)
	Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI)	Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + IPI)
	40% do IUCI, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios	Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)
Transferências do Estado para Municípios	Receita do ITR transferida aos Municípios	50% da Receita do ITR transferida aos Municípios
		Fundos de Desenvolvimento Regional (No, Ne e C.O.) 3% da Receita do (IR + IPI)
	20% do ICM atribuído aos Municípios	25% do ICMS atribuído aos Municípios
Transferências do Estado para Municípios	50% do IPVA atribuído aos Municípios	50% do IPVA atribuído aos Municípios
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional		
Notas: Os impostos únicos sobre Minerais, Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica, Transportes e Telecomunicações e foram incorporados abase do ICM, transformando-o em ICMS		

Vistos os principais traços das modificações do sistema tributário nacional, não é demais destacar que a descentralização das receitas se deu através das transferências federais e estaduais usando as mesmas regras instituídas em 1.966 e que privilegiavam os municípios menores.

Nesse segundo período (1.988 a 1.994), os repasses cresceram mais e com maior velocidade que nos 8 anos precedentes também marcados pela descentralização de recursos. Esse expressivo e rápido acréscimo nas transferências federais e estaduais por um lado coroou a longa campanha política para a recuperação da capacidade financeira dos governos estaduais e municipais e por outro provocou no governo federal uma acelerada descentralização dos encargos, num processo conhecido como “operação desmonte”, tal a falta de racionalidade com que ela foi realizada.

Graças a esses aumentos dos repasses de recursos, as *receitas totais* municipais experimentaram grande salto. Elas passaram de 3,0% do PIB estadual em 1.988 para 5,5% em 1.994. De um modo geral, entre 1.988/94 os acréscimos nos repasses foram maiores e de distribuição intermunicipal mais homogênea do que no período anterior, caracterizada por acréscimos inversamente proporcionais às populações e de maior benevolência para os municípios do interior em relação à capital do estado.

O movimento realizado entre 1.980 e 1.988 de aumento das receitas e despesas, foi aprofundado e a descentralização dos encargos com crescimento das despesas de custeio e diminuição dos *investimentos* reforçou o desequilíbrio entre municípios grandes e pequenos. Aumento de encargos e diminuição de *investimentos* nos primeiros e aumentos menores nos encargos e reforço da capacidade para investir nos segundos.

Finalmente, o terceiro e último sub-período desta série foi dominado por baixos índices inflacionários, por uma política monetária extremamente restritiva e de busca de superávits fiscais e pelo aprofundamento da municipalização dos serviços de educação e saúde.

Nesses anos, as *receitas totais* continuaram crescendo, passando de 5,5% do PIB estadual para 6,7%, portanto um acréscimo de 22%. Porém, nesse período o acréscimo não se deu apenas através das transferências, mas também pelos aumentos das receitas dos tributos arrecadados pelos próprios municípios.

A distribuição intermunicipal das *receitas orçamentárias* com esse acréscimo mostrado no parágrafo anterior foi muito pouco alterada em relação aos dois períodos anteriores (1.980/88 e 1.988/94), mas, dois novos movimentos marcaram as finanças: a queda vertiginosa e generalizada das *receitas de capital* e dos *investimentos* e, (pela primeira vez em todo o longo período 1.980/2.001) a queda do peso das dívidas nos orçamentos municipais do conjunto dos municípios, em que pese especificidades mais localizadas, como é o caso de várias grandes cidades do Interior, como Bauru, Campinas, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Jundiaí, Piracicaba entre outros^{50,51}.

Concluída, em linhas gerais a análise das finanças municipais paulistas no período 1.980/2.001 para o qual haviam dados consistidos e coerentes, faz-se a seguir algumas considerações sobre os exercícios fiscais de 2001 a 2004, já sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.⁵²

São destacados aqui os gastos de pessoal e o endividamento, que são os principais e mais polêmicos limitantes impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2000 e que passou a produzir efeitos após o exercício fiscal de 2001. Como foi dito, essa análise tomará como base os dados das planilhas de controle e acompanhamento encaminhadas pelos municípios ao tribunal de contas do estado de São Paulo – TCE-SP, por força da própria LRF.

Antes, porém, de prosseguir o exame destes dados, vejamos os principais dispositivos da LRF, uma vez que, sem dúvidas ela certamente foi o mais importante avanço na questão fiscal pós a Constituição de 1.988.

⁵⁰ A queda aqui citada refere-se exclusivamente aos desembolsos anuais com os juros, encargos e amortizações das dívidas e não ao montante delas e, nem mesmo aos custos totais dos juros e encargos.

⁵¹ Para a capital do estado e para o conjunto dos municípios com mais de 500.000 residentes, o peso da dívida contratada caiu cerca de 37%.

⁵² Para este período, não serão tratadas detalhadamente as receitas e despesas segundo suas rubricas contábeis.

A Lei, ao cuidar da parte não-financeira das despesas públicas, visou o aprimoramento da gestão fiscal por meio do aumento da transparência orçamentária e do planejamento (que possibilita previsão e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas) e do estabelecimento de metas, limites e condições para as receitas (principalmente endividamento) e as despesas (especialmente de pessoal e restos a pagar) e novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para a gestão orçamentária, a Lei estabeleceu que o descumprimento de suas regras pode levar à suspensão das transferências voluntárias e de contratações de operações de crédito para o ente federado infrator além de sanções penais aos responsáveis legais pela desobediência.

Ainda por efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal foram estimuladas a participação popular na elaboração, discussão e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) o que também acabou por estimular a transparência e a eficiência fiscal (pelas condicionalidades introduzidas tanto para renúncias fiscais, quanto pelas sanções em caso de não arrecadação de tributos vigentes, quanto ainda por dificultar as transferências de dívidas ou compromissos financeiros de uma gestão a outra).

Quanto ao limite para os gastos de pessoal de 60% da receita corrente líquida de cada município, é inegável o sucesso do controle. Entre 2.000 e 2.003, dos 559 municípios cujos dados foram disponibilizados pelo TCE-SP, 64% diminuíram seus gastos em relação às suas receitas correntes líquidas e os demais (36%) os aumentaram. Ou seja, a maioria das administrações municipais conseguiu diminuir o peso dos gastos de pessoal nos seus orçamentos, apesar de terem aumentado o número de funcionários mobilizados na produção e manutenção dos bens e serviços públicos por elas ofertados.

Outro recorte analítico atesta o sucesso da LRF como instrumento de pressão sobre os executivos locais: no exercício fiscal de 2.000 (antes da vigência da lei), 61 municípios contabilizaram gastos com pessoal acima do limite de 60% da RCL. Em

2.001, o número de municípios nessa situação caiu para 19, em 2.002 para 10 e em 2.003 para apenas 3 (Biritiba Mirim, Bauru e Pirajuí).

Quanto ao montante das dívidas contratadas, das 473 administrações para as quais estavam disponíveis dados, 260 conseguiram reduzi-las em termos reais. Aumentaram suas dívidas 186 municipalidades, sendo que destas 83 o fizeram mais que dobrando o valor real. Para alguns, como Santos, São Vicente, São Sebastião e Ribeirão Preto suas dívidas contratadas foram quase que decuplicadas em termos reais e para outros os aumentos foram muito grandes e para outros ainda, como Campinas e Piracicaba, os aumentos foram também expressivos.

Nos três exercícios fiscais em tela, o montante real das dívidas contratadas por todos os municípios paulistas (exclusive a capital) aumentou 6,8%. O montante real das dívidas das 186 municipalidades que aumentaram suas dívidas cresceu 49,5% e o montante das 260 que diminuíram suas dívidas caiu 36,3%. Variações tão amplas como as citadas são indicativas de que os municípios se encontravam em situações financeiras muito distintas quando da promulgação da LRF e ainda hoje são múltiplas as situações municipais frente aos rigores da lei fiscal. De um modo geral, os municípios que absorveram importantes contingentes de migrantes ao longo das últimas duas décadas apresentam maiores dificuldades em se enquadrarem nos limites da LRF.

Em suma, da análise das finanças municipais empreendida neste capítulo, ressaltou que o perfil do sistema tributário vigente é, com pequenas alterações, o mesmo do implantado em 1.966 e dele herdou seus principais traços. Cabe neste sentido destacar:

1. A base tributável municipal está restrita à economia urbana, impondo aos municípios agrícolas situação desvantajosa quando comparados com os mais industrializados;
2. A evolução das finanças municipais em séries longas não referenda as análises que atribuem às administrações locais pequenas propensões a arrecadar, pelo contrário, foram bastante expressivos os aumentos das arrecadações em variados momentos;

3. Foram fortes as evidências de que as arrecadações municipais sofreram bastante nos períodos de aceleração inflacionária e que se beneficiaram dos períodos de desaceleração e relativa estabilidade monetária;
4. Os anos eleitorais inegavelmente influenciam os exercícios fiscais quer pelas transferências intergovernamentais, quer nos procedimentos de arrecadação quer com relação aos gastos;
5. A Lei de Responsabilidade Fiscal teve expressivos impactos nas administrações municipais e, no geral, atingiu os objetivos a que se propunha;
6. O sistema de transferências de receitas intergovernamentais é objeto de destacada preocupação nas propostas de reforma do atual sistema tributário que se consubstanciam numa desenhada estrutura para a adoção de políticas de desenvolvimento regional.

Sobre este último aspecto, destaco que entre as principais diretrizes do relatório final, aprovado em dezembro de 2.008, na Subcomissão Temporária da Reforma Tributária (CAERT) vinculada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), no Senado Federal, acerca das propostas de reforma tributária, há grande preocupação com o sistema de transferência no tocante ao papel da União e dos Estados, e também preocupação com as regiões menos desenvolvidas, mas pouco se discute sobre o horizonte das finanças municipais.

CAPÍTULO 3

AS TRANSFERÊNCIAS DE ICMS AOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Introdução

Este capítulo faz uma análise da sistemática atual e de possíveis alternativas de outras sistemáticas de transferências do ICMS no âmbito dos municípios paulistas. Inicialmente, apresentam-se as características dos papéis dos entes federados e das transferências nos regimes federativos. Na sequência, faz uma análise das características atuais e das tendências das transferências intergovernamentais de recursos no Brasil. Em terceiro lugar, se analisa a atual sistemática das transferências do ICMS no Estado de São Paulo e são apresentados os resultados de alguns ensaios desenvolvidos para mostrar as distorções provocadas por este regime de repartição do tributo. Em quarto lugar, é apresentado um panorama dos critérios de transferências do ICMS pelos estados brasileiros definidores dos repasses de recursos aos seus municípios. Por fim, são discutidas propostas alternativas para modificações desse sistema, ao que se seguem algumas conclusões.⁵³

TRANSFERÊNCIAS FISCAIS

Transferências como instrumento de política fiscal federativa

Na maioria dos países organizados em moldes federativos, o nível de governo superior concentra entre 70% a 90% das receitas tributárias por terem sob suas competências tanto o imposto de renda como o imposto sobre o valor adicionado. De

⁵³ Algumas das propostas aqui discutidas, devidamente atualizadas com dados de 2008 e 2009 e com as iniciativas parlamentares mais recentes, valem-se de levantamento feito pelo autor e por Geraldo Biasoto Junior, entre 2.003 e 2.004, para o Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado, acerca da eficiência e da equidade das transferências de recursos e a possibilidade de inclusão do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS como um dos critérios de repasse do ICMS aos municípios paulistas.

acordo com Sérgio Prado⁵⁴, essa acentuada e generalizada centralização encontra forte respaldo dos seguintes pressupostos:

1. A centralização propiciaria maior eficiência e menor custo de arrecadação.
2. Os agentes econômicos atuantes numa economia com o imposto de renda e o imposto sobre o valor adicionado centralizado arcaiam com menores custos administrativos ao atenderem a uma única legislação e órgão arrecadador.
3. A centralização seria barreira eficaz a impedir que as esferas inferiores de governo interfiram na alocação da atividade econômica através da manipulação dos tributos sob suas competências;
4. A centralização propicia maior facilidade para preservar a harmonia do sistema tributário;
5. Por último, a centralização tributária foi facilitada pela expansão das políticas intervencionistas dos Estados durante a fase de preparação para a segunda grande guerra e na continuidade delas, por um longo tempo no pós-guerra.

Como enfatiza Prado, no contexto da centralização de recursos, cabe aos governos nacionais instituir sistemas de transferências para ajustar o desequilíbrio financeiro entre as diferentes esferas de governo, reduzir as disparidades existentes entre as unidades federadas de mesmo nível e, financiar projetos e programas de interesse nacional. Para atender estas finalidades, o autor identifica três grandes grupos de transferências dos governos centrais:

1. A **devolução tributária** com o objetivo garantir a uniformidade do tributo centralizado e compensar a concentração da arrecadação. Corresponde a um ressarcimento da totalidade ou de parcela da receita diretamente retirada da base tributária da unidade inferior pelas instâncias superiores. Esse tipo de transferência amplia a receita autônoma dos níveis inferiores

⁵⁴ Prado, S. "A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas", CEPAL/IPEA, Brasília, março de 2.007.

e não interfere nas desigualdades existentes entre seus potenciais de arrecadação.

2. A **redistribuição** tributária às esferas inferiores de governo que tem em geral caráter de suplementação orçamentária e, como objetivo, reduzir desigualdades mitigando as diferenças das bases tributárias entre as diferentes unidades federadas e regiões.
3. As transferências **discricionárias** que, na maior parte das vezes, visam viabilizar políticas definidas pela esfera transferidora dos recursos ou a elas atribuídas pela repartição de competências no pacto federativo. Os recursos transferidos geralmente têm seus usos condicionados e dizem respeito a políticas ou programas que envolvam externalidades ou que visem garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos.

Do ponto de vista da unidade federada receptora das transferências, os recursos podem ser de livre aplicação ou vinculados. A opção por uma ou outra resulta do confronto entre vantagens e desvantagens de cada uma delas com os objetivos que se quer atingir, com as realidades das unidades/regiões receptoras e com o balanço entre as pressões por autonomia e por ampliação da intervenção dos níveis superiores nos inferiores.

Em geral, os pleitos por autonomia baseiam-se na noção de soberania dos entes federados e na maior capacidade deles para escolher as alternativas mais adequadas às particularidades locais. Nessa opção, dadas as realidades heterogêneas das unidades federadas receptoras, é maior o risco de insucesso dos programas/objetivos definidos pela esfera transferidora e justificadores da transferência. Exatamente por isso, se propugna pela adoção de transferências vinculadas que, apesar de sacrificarem em parte a autonomia das instâncias inferiores, são capazes de direcionar o uso dos recursos para funções e programas de interesse regional ou nacional.

Dentre estas transferências que promovem diferentes níveis de autonomia, três são as opções para a vinculação das receitas transferidas: a totalmente vinculada; a parcialmente vinculada, e a das contas abertas, na qual a unidade receptora é remunerada por serviços prestados.

A primeira opção, a dos repasses totalmente vinculados ainda garante liberdade para sublocação e gestão dos recursos pelas unidades receptoras, mas aumenta os riscos de não cumprimento ou cumprimento parcial dos programas de interesse nacional ou regional, exatamente por não ter poder de indução sobre as alocações dos governos locais.

A segunda opção, a da vinculação de parcela dos recursos, apesar de ainda ser limitante da autonomia das unidades receptoras, permite uma alocação mais adequada sempre que as demandas pelos serviços (a que os recursos transferidos estejam vinculados) puderem ser claramente identificadas, como no caso das vinculações constitucionais para a saúde e a educação no Brasil.

Por último, a opção pelas contas abertas é a que permite maior adequação dos recursos às demandas. Contudo, nessa opção são maiores os riscos de mau aproveitamento dos recursos por parte das unidades receptoras, porque é muito difícil o controle sobre a eficiência e a racionalidade dos gastos por parte da esfera repassadora dos recursos.

Em suma, afirma Sérgio Prado, para o desenho de um sistema de transferências, não há elementos para a adoção exclusiva de qualquer das opções acima. Todas apresentam virtudes concretas e algum aspecto negativo ou podem gerar certa ineficiência. Também não há uma resposta única para se definir se as transferências devem ser estabelecidas na constituição ou em lei, ou se devem ser deixadas livres à discricionariedade das esferas repassadoras.

Por um lado, as transferências constitucionais ou legais aportam recursos às esferas inferiores de forma certa e regular, favorecendo a transparência. Por outro, as discricionárias ou voluntárias por permitirem maior flexibilidade, viabilizam gastos emergenciais e investimentos excepcionais induzindo desse modo negociações intergovernamentais, cimento da união federativa.

Por fim, a questão por detrás desses dilemas diz respeito a como desenhar um sistema federativo que contribua, ao mesmo tempo, para o equilíbrio entre os entes federados sem comprometer a eficiência da gestão pública e a visão de federação.

Se, por um lado, as transferências abrem espaço para uma série de potenciais benefícios em termos do equilíbrio e da consecução de objetivos nacionais, por outro, podem propiciar distorções que comprometam a atuação tanto dos governos locais como do governo central.

No Brasil, o desenho das transferências tem sido particularmente polêmico e despertado diversos questionamentos sobre o processo de descentralização fiscal vivido a partir de meados da década de 80. As críticas recaem, em grande parte dos casos, sobre alguns desdobramentos diretamente relacionados aos incentivos gerados pela existência do FPM.

Esse é o caso, por exemplo, do processo de criação de novos municípios de pequeno porte que é acompanhado e em grande medida estimulado pelo sistema de repasses de recursos às administrações locais. Para se ter uma idéia, como mostram GOMES e MAC DOWELL (2.000)⁵⁵, entre 1.984 e 1.997 foram criados no Brasil 1.405 municípios, dos quais 1.329 (94,5%) tem menos de 20 mil habitantes, 1.095 (78%) menos de 10 mil habitantes e 735 (52%) menos de 5 mil habitantes. De 1.940 a 1.997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes passou de 54,5% para 74,8%. O crescimento da proporção dos municípios com menos de 5 mil habitantes é ainda mais surpreendente, tendo sua participação saltado de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros.

Esse é um fenômeno verificado em todo o País. Na região Norte, por exemplo, o Estado de Tocantins possui 80% dos municípios com menos de 10 mil habitantes e 58% com menos de 5 mil habitantes. No Estado do Piauí, integrante da região Nordeste, 75% dos municípios possuem menos de 10 mil habitantes, e 42% possuem menos de 5 mil habitantes.

Nas demais regiões a situação não é muito diferente. No Estado de Goiás (Centro-Oeste), 43% dos municípios possuem menos de 5 mil habitantes. A região Sul, por sua vez, é a que apresenta, em números relativos, o maior índice de municípios

⁵⁵ GOMES, Gustavo Maia & MAC DOWELL, Maria Cristina, "Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social", Texto para Discussão n.706, IPEA, Brasília, fevereiro de 2.000.

com menos de 10 mil habitantes, onde se destaca o Estado do Rio Grande do Sul, com 45% dos municípios possuindo menos de 5 mil habitantes.

Fenômenos como esses têm motivado diversas críticas e reflexões. Segundo Mendes (1994)⁵⁶, os atuais critérios de distribuição do FPM não atendem a principal função de uma transferência incondicional de equilibrar a demanda e a capacidade da oferta de bens e serviços públicos além de gerar incentivos para um baixo desempenho fiscal. Assim, sugere que sejam utilizados quatro critérios para distribuição dos recursos do FPM: população absoluta, a taxa de crescimento da população, o inverso da arrecadação de ICMS no município (medida de base tributária) e a relação entre a arrecadação própria do município e arrecadação estadual ocorrida no município (medida de esforço fiscal).

As transferências fiscais no Brasil

Antecedentes

Como visto no capítulo I, a proclamação da república trouxe em seu bojo um inédito sistema compensatório de transferências de recursos fiscais e/ou orçamentários da União. Na ocasião, as oligarquias dos complexos regionais mais dinâmicos da economia conseguiram dotar os governos estaduais de ampla autonomia fiscal e administrativa, inclusive a de definirem os seus impostos e os impostos de seus municípios, tornando permanentemente crítica as finanças dos Estados menos integrados à economia nacional ou com fracas conexões externas e da maioria de seus municípios.

Após a crise cafeeira, o deslocamento do centro dinâmico da economia do campo para a cidade e da agricultura para a indústria e a queda permanente das receitas do governo central aceleraram a obsolescência do sistema fiscal de 1.891 que foi reformulado em 1.934 centralizando parte das receitas e impondo restrições à autonomia municipal. Para compensar as perdas dos Municípios, a nova Carta

⁵⁶ MENDES, Marcos. Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Banco Central do Brasil (DIPOM), Brasília, 1994.

concedeu 20% de participação municipal sobre os impostos que viessem a ser criados pela União ou pelos Estados, mecanismo esse que foi suprimido em 1.937 junto com boa parte das receitas municipais provenientes da agricultura o que resultou em graves perdas aos municípios menores. Por consequência, ganhou novo alento a concentração da arrecadação nos grandes Municípios das regiões mais desenvolvidas.

A reforma de 1.946 implantou, também com caráter compensatório, um sistema de transferências de tributos em substituição à eliminação da garantia de repasse de 20% das novas receitas em 1.937. Esse novo sistema transferia, em partes iguais entre todos os Municípios, 10% do Imposto de Renda arrecadado pela União privilegiando os menores centros, além restituir para os municípios 20% do excesso de arrecadação federal ou estadual sobre sua própria arrecadação. Como vimos, apesar deste último mecanismo só ter sido implantado em poucos Estados, as transferências e partilhas passaram a representar 17,5% dos orçamentos municipais no período 1.948-57, um expressivo ganho em relação ao período anterior.

As alterações que foram sendo introduzidas no sistema tributário consolidaram e ampliaram o sistema de transferências, mas isso não impediu a concentração dos recursos, quadro que só se agravou com a industrialização e acelerada urbanização porque passou a economia brasileira depois dos anos 50.

No primeiro ano da década de 60, em meio à grave crise econômica e política na qual o conservadorismo político lutava para impedir a posse, na presidência da república, do vice-presidente eleito, o sistema de transferências de recursos federais para os governos municipais foi aprofundado através da Emenda Constitucional no. 5 de 1.961 que destinava aos municípios, em partes iguais, 10% do imposto federal sobre o consumo e 15% do imposto de renda.

Em que pese a maior parte destas disposições constitucionais nem sempre terem sido cumpridas, os consensos dos diferentes congressos sobre o desenho das transferências federais aos municípios apontam claramente para o privilegiamento dos menores municípios agrícolas.

Isso se explica por serem os municípios mais prejudicados pela eliminação dos impostos municipais incidentes sobre as atividades agrícolas, e pela concentração de

suas bases tributáveis em fenômenos citadinos e cujas potencialidades ficaram dependentes de seus graus de urbanização. O que vai ser decisivo para a definição das transferências aos municípios na reforma dos anos 60, cujo desenho é o prevalecente até os dias atuais.

O sistema brasileiro de transferências Intergovernamentais

As transferências constitucionais de tributos aos municípios brasileiros se organizam segundo os parâmetros apresentados sucintamente no quadro abaixo. As seis primeiras (Salário Educação, Imposto Territorial Rural, Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – Comercialização do Ouro, Repasse Financeiro pela Exploração de Recursos Naturais, 18,75% do ICMS e 50% do IPVA arrecadados pelo Estado) têm caráter devolutivo, ou seja, corresponde a um ressarcimento da totalidade ou de parcela da receita diretamente retirada da base tributária dos municípios pelos Estados ou pela União.

Teoricamente, eles foram centralizados para garantir a uniformidade dos tributos ou para garantir os seus efetivos recolhimentos. São devolvidos às bases donde foram retirados com o objetivo de compensar a perda da arrecadação local que elas causaram, recompondo a totalidade ou parcela da receita perdida e, complementarmente, pela necessidade de dar conta das despesas que se originam nas bases das atividades tributadas.

As duas considerações acima se aplicam integralmente ao Imposto Territorial Rural – ITR, ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. A arrecadação do ITR volta para o município de sua origem, sob a justificativa de que, quanto maior sua arrecadação num município, maior a sua base territorial agrícola e maior o custo de manutenção de suas estradas vicinais, maior a necessidade de escolas e centros de saúde distantes das concentrações urbanas (que operam com maiores custos de manutenção).

As transferências do IPVA enquadram-se no mesmo caso de necessidade de uniformização do tributo e de custos proporcionais aos tamanhos das frotas contribuintes locais, a exemplo da manutenção e sinalização das vias públicas,

fiscalização, manutenção dos leitos carroçáveis administração do trânsito, etc. Mesmo estadualizado, o tributo tem apresentado fuga de licenciamentos dos Estados com alíquotas superiores para os de alíquotas menores. Verificam-se até mesmo fortes traços de guerra fiscal com vistas a atrair frotas de companhias de transportes e de empresas de *leasing*.

As justificativas para a definição do caráter devolutivo das transferências do ICMS são as mesmas que embasaram a alocação da competência sobre eles para os Estados na Constituição Federal. Por um lado, segue a tradição histórica das estados controlarem o peso, perfil e receita dos impostos sobre a produção em seus territórios e elas próprias aplicarem o produto da arrecadação na infraestruturação dos seus espaços produtivos. Por outro, também foi importante manter a integridade do tributo e afastá-lo de manipulações pelos municípios em detrimento da eficiência econômica.⁵⁷

Sistema Brasileiro de Transferências Tributárias aos Municípios	
MODALIDADE	TRANSFERÊNCIA
Devolução	1 - Imposto Territorial Rural 2 - 18,75% do ICMS Arrecadado pelos Estados 3 - 50% do IPVA Arrecadado pelos Estados 4 - Salário Educação 5 - Imposto sobre Oper. de Crédito, Câmbio e Seguro Títulos ou Valores Mobiliários – Comercializ. do Ouro 6 - Repasse Financeiro pela Exploração de Rec. Naturais (incluindo os Recursos Hídricos, Minerais e Petróleo)
Redistribuição	7 - Fundo de Participação dos Municípios 8 - Sistema Municipal de Quotas Partes 6,25% o ICMS 25% do Fundo de Compensação das Exportações 25% do Seguro Receita (LC87) 9 - FUNDEB 10 - SUS
Discrecionariiedade	11 - Transferências Discrecionárias

⁵⁷ Importante lembrar que o ICM surgiu com alíquota única, sem alíquotas estaduais e rígido controle pelo CONFAZ. Foi processo histórico posterior é que deu seus contornos atuais, mas manteve intacto o desenho inicial das transferências aos municípios.

As transferências do Salário Educação, do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Títulos ou Valores Mobiliários – Comercialização do Ouro e dos Repasses Financeiros pela Exploração de Recursos Hídricos, Minerais e Petróleo, são de menor monta (caso Salário Educação) ou atingem apenas os municípios que abrigam as explorações, tendo menores repercussões.

Por último quanto às transferências devolutivas, destaca-se que, exatamente pelo seu caráter, não interferem nas desigualdades existentes dos diferentes potenciais tributários dos municípios que as recebem.

O grupo seguinte é o das transferências redistributivas e o FPM – Fundo de Participação dos Municípios a primeira delas. Ele é formado por recursos do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados e repartidos entre os municípios de formas diversas.

Em sua regulamentação original (LC n.º 5.172 de 25/10/66) foi atribuído, a cada município, um coeficiente individual de participação variável conforme faixas populacionais a partir de um piso mínimo até um teto máximo⁵⁸. Estes limitantes provocaram por um lado repasses per capita elevados para os municípios com população abaixo da mínima e repasses per capita menores quanto mais a população do município excedesse o teto estabelecido. O privilegiamento dos menores municípios nos repasses do FPM seguiu o padrão histórico de repasses maiores para os centros menores. Nestes termos essas transferências ficaram com poder redistributivo limitado.

Cinco meses depois da reforma de 1.966, o Ato Complementar n.º 35 de 28/02/67 alterou a divisão dos recursos do fundo, criando dois grupos. Para o primeiro, formado pelas capitais estaduais se destinavam 10% dos recursos segundo o produto de dois fatores: um deles representativo da população da capital em relação à população do conjunto das capitais e um segundo representativo do inverso da renda per capita do respectivo Estado. Esse critério, semelhante ao do Fundo de Participação

⁵⁸ Foi definido ainda, nesta lei que, em caso de criação de novos municípios, estes receberiam uma parcela das cotas dos municípios dos quais se desmembraram, calculada proporcionalmente ao número de habitantes das áreas a eles incorporadas até que novo cálculo dos coeficientes os enquadrassem na partilha geral dos recursos.

dos Estados, tem de fato um alto poder redistributivo. Para o segundo, formado pelos municípios não capitais foram destinados os 90% restantes.

Em 1.981, através do DL nº. 1.881 de 17/08/81 foi criada a Reserva Especial do FPM e promoveu-se a alteração das faixas populacionais para cálculo dos coeficientes de participação dos municípios. Essa reserva, composta de 4% dos 90% destinados aos municípios não capitais, foi direcionada exclusivamente aos municípios mais populosos, complementares ao repasse anterior e com critério distributivo igual ao das capitais. Portanto, também as transferências para os municípios mais populosos ganharam um pequeno caráter redistributivo.

Em 28/12/1.989 (em resposta à guerra fiscal interestadual que se generalizou pela disputa dos recursos do FPM através da criação de novos municípios), a LC nº. 62 alterou a revisão dos coeficientes de participação no caso de criação e instalação de novos municípios, limitando suas repercussões financeiras aos demais municípios do próprio Estado a que pertencem, não afetando as parcelas dos municípios dos outros Estados. Com isso, o tênue viés inquestionavelmente redistributivo foi eliminado, restando apenas o debate sobre verdadeiro caráter dessa transferência.

O segundo grupo das transferências redistributivas para os municípios em nossa lista é o formado pelo Sistema de Quotas Partes composto pelos 6,25% do ICMS, pelos 25% do Fundo de Compensação das Exportações e pelos 25% do Seguro Receita (LC87).

Estas duas últimas transferências são desdobramentos dos fundos estaduais e são classificadas como transferências de compensação sendo um caso particular das transferências devolutivas. Elas visam compensar os estados pela perda de receita decorrente do fato de o governo federal ter isentado do tributo de competência estadual as exportações e as aquisições de bens de capital (IPI Exportação e Lei Kandir). O governo federal devolve para os estados proporcionalmente à arrecadação que cada um poderia realizar, compensando-os pela isenção. Essa devolução, contudo, não é perfeita, posto que se estabeleceu um teto que limita a devolução aos estados que mais exportam e com maiores isenções dos investimentos. Por esse limitante, essa devolução também ganhou um viés redistributivo na esfera estadual.

Para os municípios, essas transferências são realizadas pelos mesmos critérios dos 6,25% do ICMS, que seguem um conjunto de regras díspares, mas que resultam num tipo de redistribuição dos recursos entre os municípios.

As transferências do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef para os municípios são realizadas proporcionalmente às matrículas de alunos do ensino fundamental na rede escolar mantida pelo município. Por serem as despesas proporcionais ao número de alunos matriculados na rede municipal, essas transferências promovem a redistribuição dos tributos coletados buscando dotar as administrações locais de recursos na proporção das suas despesas, garantindo uma ajuda equânime de financiamento às ofertas dos serviços educacionais do nível fundamental. Dentre as transferências é a que, juntamente com as do SUS (Sistema Único de Saúde) de fato buscam equalizar as capacidades de gastos dos diferentes municípios no fornecimento dos serviços educacionais e de saúde

Os critérios de repasse do ICMS aos municípios paulistas e seus objetivos⁵⁹

As transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios estão assim definidas e disciplinadas pelo artigo 158 da Constituição Federal de 1988:

“Pertencem aos Municípios:

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

⁵⁹ Aqui se utilizam também alguns dos levantamentos efetuados no trabalho indicado na Nota 1.

II – até um quarto, de acordo com o que dispuser Lei estadual ou, no caso dos Territórios, Lei federal.⁶⁰

A Constituição Estadual Paulista estabeleceu os seguintes critérios para as transferências dos 25% do ICMS aos seus municípios⁶¹:

I - 76 % (setenta e seis por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração;

II - 13 % (treze por cento), com base no percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 5 % (cinco por cento), com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

IV - 3 % (três por cento), com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do Estado levantada pela secretaria de Agricultura e Abastecimento;

V - 0,5 % (meio por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela secretaria de Energia;

VI - 0,5 % (meio por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observados os critérios estabelecidos no Anexo desta lei;

VII - 2 % (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração.

O dispositivo da Constituição Federal que determina que pelo menos 75% do ICMS de cada Estado sejam distribuídos de acordo com a proporção entre o valor adicionado em cada município e o valor adicionado total gerado no Estado introduz enormes distorções na distribuição ao concentrar recursos em algumas poucas localidades. No caso paulista esse percentual foi acrescido de um por cento.

⁶⁰ Constituição Federal do Brasil, 1.988.

⁶¹ Constituição Estadual de São Paulo, 1989 e Lei nº 3.201, 23/12/81 (alterada pelas Leis nº 8.510, 29/12/93, e nº 9.332, 27/12/95).

Como pelo menos dois terços da parcela do ICMS é transferido para o município onde foi gerado o tributo, essa transferência se caracteriza pela natureza devolutiva e tem como intuito prover adequadamente infra-estrutura para a produção, potencializando a produtividade dos equipamentos e instalações produtivas.

Esse critério, contudo, privilegia demasiadamente os municípios que abrigam grandes unidades de produção/distribuição de mercadorias, em detrimento daqueles com baixa atividade industrial, e até mesmo dos municípios que, apesar de possuírem uma pujante atividade agrícola, não contam com grandes unidades produtivas de transformação agroindustrial ou de distribuição.

A grande geração de valor adicionado nas usinas de açúcar e álcool, nas refinarias, siderurgias, pólos industriais e agroindustriais é, em larga medida, conseguida com esforços de outras cidades, quer porque trabalhadores destas unidades produtivas residem em outras partes, quer porque estas unidades produtivas utilizam matérias primas oriundas de outros municípios da mesma região, mas com restrita consignação de valor agregado a elas.

São também concentradores de valor adicionado os centros que abrigam portos, aeroportos e grandes atacadistas que dão trânsito a pessoas, cargas e mercadorias oriundas de municípios espalhados por todo o Estado. Pelos serviços de apoio à circulação adicionam, em larga escala, valores às mercadorias produzidas em outras plagas e sobre as quais não efetuaram nenhuma transformação produtiva e, portanto, “captam” recursos de outros centros.

Em suma, os centros que não possuam grande capacidade de gerar valor agregado perdem parte de suas capacidades tributárias. Com isso, nelas, há um nítido vazamento da renda pública local para fora do município, devido à divisão regional e intermunicipal do trabalho. Nestas condições, suas administrações, por receberem proporcionalmente menos recursos, só podem oferecer menos (e/ou de menor qualidade) serviços e infra-estrutura do que os municípios mais ricos e forçosamente também investem menos na promoção do capital humano local, ou seja, nas bases para o seu próprio desenvolvimento futuro. Cerceados, estes municípios permanecem com pouca ou sem capacidade de atraírem novos empreendimentos econômicos e, por

não atraírem novas empresas, não têm chances de elevar sua participação no rateio do ICMS, prolongando e aprofundando suas carências.

Outra face perversa desse arranjo se mostra quando o trabalhador que mora em uma cidade dormitório “exporta” sua força de trabalho para um município industrial, contribuindo para gerar nesse outro município riqueza e valor adicionado, enquanto a sua cidade-dormitório, com menor valor, adicionado lhe presta menos serviços.

O mesmo ocorre quando o consumidor de um município pobre, por falta de opção no comércio, recebe o seu salário e vai às compras num município vizinho, com uma estrutura de negócios mais forte, onde há mais concorrência e os preços são mais baixos. Então, a riqueza representada pelo seu salário vai circular no município vizinho e aumentar o valor adicionado desse município, enquanto que a cidade onde reside recebe menos repasses de ICMS.

São, portanto, vários os indícios de que o peso de 75% conferido ao critério de devolução da receita do ICMS para o local da produção ou distribuição introduz “ruídos” no dimensionamento da contribuição de cada núcleo populacional para a economia do Estado e que estes “ruídos” se alastram para a alocação dos recursos do ICMS.

Embora as distorções ocorram, sobretudo, e mais perversamente, nas “cidades-dormitório”, nos municípios agrícolas e turísticos, elas também afetam municípios que apesar de possuírem adequados níveis de atividades comercial e industrial para suas respectivas populações, não contam com nenhuma destas atividades produtivas voltadas para fora de seus territórios ou populações residentes em outros municípios, como grandes unidades produtivas ou centros atacadistas.

Finalmente, ainda tratando dos inconvenientes do critério da devolução do ICMS ao município no qual ele foi gerado, deve se mencionar as funestas guerras fiscais nas quais as vítimas são as próprias administrações públicas municipais e seus munícipes. Está se tornando cada vez mais freqüente administrações municipais ofertarem aos empreendedores, por até uma década, a devolução de parte ou do todo da receita de seu ICMS aumentada pelo fato do empreendimento instalar-se em seu território.

Elos mais fracos na guerra fiscal, os municípios se vêem progressivamente compelidos a abrirem mão de possíveis ganhos futuros, com os quais fariam frente ao acréscimo de demandas que sofrerão pelo aumento da demanda por infraestrutura decorrente exatamente da instalação da atividade em seus territórios.

Enfim, é tão intensa a desigualdade introduzida por esse critério que a aplicação dos critérios livremente determinados pelos legisladores estaduais (limitado a 25% do repasse) mal consegue atenuar o viés por ele introduzido.

O cálculo das quotas partes municipais para efeito de distribuição do ICMS com base pelo critério da **população residente** em cada município tem o mérito objetivo de alocar recursos de acordo com a demanda social urbana enfrentada por cada administração municipal. No caso do Estado de São Paulo, contudo, esse objetivo é parcialmente prejudicado pelo fato da legislação considerar a população recenseada decenalmente pelo IBGE e, num período tão longo como esse, ocorrem, em graus distintos, variações positivas e negativas nas populações e nas respectivas demandas sociais urbanas.

Nessas condições, os municípios que exercem maior atratividade aos empreendimentos e que por isso passam a oferecer mais oportunidades de emprego e atrair mais população são os que concentram demandas em proporção bem superior aos demais e podem levar anos para receberem, na mesma proporção, recursos adicionais. Quase que invariavelmente, esses municípios acumulam déficits de infraestrutura e de oferta de serviços sociais.

Em contrapartida, os municípios menos prósperos ou estagnados, por não ofertarem novos empregos perdem população em ritmos diversos, e tem suas respectivas demandas também diminuídas sem, no entanto, perderem recursos pois continuam recebendo recursos para atendimento de demandas superiores às suas reais populações.

Assim apesar do critério ser muito adequado para a transferência de recursos, sua longa periodicidade de atualização prejudica parcialmente a meta de adequar os recursos à demanda social e urbana.

Isso, entretanto, poderia ser facilmente aprimorado se a legislação deixasse de considerar a população recenseada decenalmente pelo IBGE e adotasse, entre os recenseamentos, as mesmas estimativas populacionais do IBGE ou uma estimativa feita pela Fundação Seade. Tanto o histórico de qualidade das projeções populacionais elaboradas pela Fundação quanto a adoção de um critério semelhante ao aplicado pelo Tribunal de Contas da União para as correções dinâmicas dos erros de previsões populacionais feitas pelo IBGE para as transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM garantiriam uma maior compatibilidade entre os repasses e a variação da população.

Com base exatamente nesta mesma preocupação de melhor adequar as variações populacionais ao movimento populacional e aos repasses do FPM, foram Instituídas, pela Lei Complementar n.º 59 de 22/12/1.998, revisões anuais das populações dos municípios brasileiros com base em previsões elaboradas pelo IBGE.

Tal prática logo levou a crescentes distorções entre a realidade populacional e as previsões e, por consequência, aos coeficientes de distribuição do repasse do FPM para os municípios. Isto ocorreu porque, de um lado, o IBGE passou a simplesmente projetar as populações dos municípios com as mesmas taxas de crescimento ocorridas entre os dois censos demográficos anteriores e, de outro, os coeficientes até então apurados foram sendo sucessivamente revalidados, por novas leis complementares editadas ignorando os resultados do censo demográfico de 1.991. Finalmente, em 1.997, com a LC n.º 1 foi implantado um redutor de 20% ao ano nos coeficientes aumentados por causa das projeções⁶². A partir de então, as projeções passaram a receber melhor tratamento estatístico e as correções passaram a ser corriqueiras.

O cálculo das quotas partes municipais para efeito de distribuição do ICMS de acordo com a proporção da receita própria de cada município, em relação ao total estadual tem como principal objetivo estimular o aproveitamento das bases tributárias locais e, complementarmente, diminuir a dependência dos municípios em relação às receitas recebidas das esferas supra-municipais de governo. Esse critério, em grande parte, repete o mesmo sentido do critério do valor adicionado e da população, pois, no

⁶² A LC n.º 106 de 23/03/2001 diminuiu as reduções anuais para 10%, a partir dos 20% que já haviam sido aplicados.

geral, os municípios com maiores potenciais de arrecadação são exatamente os que possuem maiores níveis de atividade e que, por consequência, geram mais valores adicionados do que os demais e atraem população em busca de oportunidades de trabalho.

Além dessa redundância, a intenção de contribuir para que as municipalidades aumentem o aproveitamento de suas bases tributáveis é, em grande medida, frustrada tanto pelo fato de se considerar como receita própria apenas as receitas de impostos quanto pelo tempo em que os acréscimos de arrecadação própria são de fato computados no cálculo das quotas partes.

Conforme a redação do parágrafo terceiro do artigo primeiro da Lei Estadual, n.º 3.201, alterada pelas Leis n.º 8.510, de 29.12.93, e n.º 9.332, de 27.12.95, “*considera-se receita tributária própria a contabilizada no exercício anterior ao da apuração, proveniente exclusivamente dos impostos previstos na Constituição da República*”. A definição, portanto, exclui as taxas e as contribuições de melhoria da receita própria considerada para efeito da distribuição do ICMS aos municípios paulistas.

Essa exclusão atinge um tributo que é internacionalmente bastante utilizado pela sua adequação ao critério da equidade tributária, uma vez que é um tributo lançado segundo o critério do benefício ou do uso efetivo ou potencial de um serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte. Noutros termos, só é contribuinte de uma taxa quem efetivamente se utiliza, tem à disposição um serviço público ou provoca uma ação do poder de polícia do setor público (como por exemplo, a expedição de um alvará, um habite-se, de uma licença para funcionamento etc).

Em 2.007, 25% dos 574 municípios paulistas que repassaram seus dados de balanço para a Secretaria do Tesouro Nacional – STN tiveram nas taxas e nas contribuições de melhorias mais de 20% de suas receitas tributárias. Dentre outros, neste conjunto estavam 12 municípios com mais de 100.000 habitantes, 30 com população entre 20 e 50.000 residentes e 35 com menos de 5.000 munícipes.

Dentre os 10% dos municípios que proporcionalmente às suas receitas tributárias mais arrecadaram taxas e contribuições de melhoria, apenas um estava entre

os 10% com os maiores valores adicionados, apenas 4 estavam entre os de maiores arrecadações tributárias e apenas 5 se situavam entre os 10% mais populosos.

Em suma, a exclusão das taxas e contribuições de melhoria da receita tributária considerada para efeito da distribuição do ICMS aos municípios prejudica exatamente aqueles municípios que mais se esmeram no aproveitamento de seus potenciais tributários, lançando mão de tributos bastante aderentes a critérios que atendem aos princípios da equidade tributária e que deveriam ter seus usos incrementados no sistema tributário paulista.

Outra importante fonte de recursos que deveria ser objeto específico de estímulo neste critério ou ser objeto de outro critério específico é a cobrança das dívidas ativas municipais. Segundo os balanços municipais coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional referentes ao exercício fiscal de 2.007, 547 municípios paulistas declararam valores a receber nesta rubrica e, dentre estes, em 152 (cerca de 30% deles) os valores a receber eram, no mínimo, mais do que o dobro da receita tributária arrecadada no ano

Ou seja, a limitação da legislação paulista atinge itens bastante importantes da receita sob a responsabilidade administrativa dos executivos municipais e que certamente deveriam ser consideradas dentro do objetivo de estimular o aproveitamento das fontes próprias de receitas.

É importante que se esclareça, quanto à cobrança da dívida ativa, que a parte dos impostos arrecadada é computada como receita de impostos, mas não as respectivas multas, juros e correções monetárias, sempre muito superiores ao total do imposto recuperado, nem os valores referentes às taxas e multas por desobediências às posturas municipais.

Sem dúvida nenhuma, para que esse critério da receita própria na distribuição do ICMS representasse efetivo estímulo ao aproveitamento das fontes locais de receitas, a definição da receita própria deveria incorporar as taxas, as contribuições de melhorias, os encargos das dívidas tributárias e a arrecadação das multas e penalidades por infrações às posturas municipais.

Porém, ademais das considerações acima, o tempo decorrido entre o aumento da arrecadação e a sua repercussão no cálculo das quotas partes municipais do ICMS tiram parte de sua eficácia enquanto mecanismo de estímulo à arrecadação em curto prazo. Isso porque, os maiores acréscimos reais na receita de impostos de um município qualquer, quase que exclusivamente ocorrem no segundo ou terceiro ano de um mandato administrativo de quatro anos e sua efetiva consideração no cálculo da quota parte do ICMS se dará apenas a partir do segundo exercício fiscal após a sua ocorrência, ou seja, no quarto ano da gestão ou no primeiro ano da gestão seguinte.

Esse fato se dá porque, por um lado, o montante da receita a ser arrecadada no primeiro da gestão é sempre definido no orçamento da gestão anterior, que por sua vez, é elaborado em ano eleitoral e votado, em datas muito próximas da eleição, ocasião propícia à diminuição e não a aumentos na receita de impostos. Por outro, para se determinar se o aumento ocorrido num município representa um ganho frente às receitas dos outros municípios é necessário que haja o confronto desse acréscimo de receita com as de todos os demais municípios. Obviamente isso só pode ser feito após o fechamento dos balanços municipais a serem considerados no cálculo das quotas partes do exercício fiscal seguinte (dois anos após o aumento ter sido realizado).

Com relação à arrecadação de impostos, as administrações municipais se defrontam com apenas duas situações (segundo a legislação tributária vigente desde finais dos anos 80): a pura e simples aplicação de um corretor inflacionário sobre os valores monetários de todos os lançamentos do ano anterior (que é o caso mais comum) ou a elaboração de um novo mapa de valores. A simples correção monetária dos tributos, apesar de afrontar o critério da igualdade de tratamento tributário é generalizadamente utilizada pelas administrações municipais e, por consequência, dificilmente resulta em aumento de receita para um município frente aos demais. O trabalho de elaboração de um novo mapa de valores, além de exigir um gasto extra, necessita, com muita frequência, de mais de um exercício fiscal para ser completado e submetido à aprovação das Câmaras de Vereadores, o que faz com que os quase certos ganhos de receita frente aos demais municípios se dêem no terceiro ano da administração e muito distante de ser captado pelo critério da receita própria adotado para a definição das quotas partes municipais do ICMS.

Por último, quanto às considerações sobre o critério da receita tributária no cálculo da distribuição do ICMS, deve-se destacar que, uma vez potencializado seu uso como estimulador do aproveitamento das fontes próprias de renda, seu efeito pode passar a ser mais efetivo sempre que houver a possibilidade de reeleição do mandatário, como se depreende de trabalhos recentes sobre o comportamento fiscal dos chefes dos executivos, dentre os quais se destacou o trecho abaixo da conclusão do trabalho de Maurício Bugarin et alli⁶³.

“Os resultados permitem inferir que o comportamento dos eleitores brasileiros se assemelha aos dos estadunidenses, evidenciado em Peltzman (1990, 1992) segundo o qual os eleitores tendem a punir governantes que implementam políticas fiscais muito frouxas.

Por um lado,... o governante com freqüência, tem uma percepção bastante acurada de suas chances finais de reeleição muito antes do fim da campanha eleitoral, o que pode fazer com que, nesses últimos meses do mandato, ele adote como fixa sua probabilidade de reeleição independentemente de suas últimas escolhas de política fiscal. Os novos incentivos vigentes nesse último período da campanha eleitoral podem, de fato, explicar a legislação atual no Brasil, que muito limita os gastos públicos nos últimos seis meses de mandato, por exemplo.”

O cálculo das quotas partes municipais para efeito de distribuição do ICMS com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do Estado, levantada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento é um critério que tenta alocar recursos de conformidade com a demanda por infra-estrutura e serviços públicos rurais (manutenção de vicinais, postos de saúde e/ou deslocamentos de alunos e doentes).

A eficácia desse critério, contudo, fica bastante prejudicada ao não se considerar o tipo de atividade agrícola, o número de propriedades rurais e a população residente no campo, que são, na verdade, as variáveis mais correlacionadas às demandas do campo.

O cálculo das quotas partes municipais para efeito de distribuição do ICMS com base no percentual entre a área dos reservatórios de água destinados à geração de

⁶³ BUGARIN, Maurício S.; CARVALHO, Alexandre X. de & MENEGUIN, Fernando B. “O que leva um governante à reeleição?”, Texto para Discussão nº 1135, IPEA, Brasília, nov/2005.

energia elétrica no município e a área total desses reservatórios no Estado, existentes no exercício anterior, levantadas pela secretaria estadual de Energia é um critério que visa indenizar os municípios pela perda do potencial produtivo das porções submersas de seus territórios.

O cálculo das quotas partes municipais para efeito de distribuição do ICMS com base no percentual da área especial de proteção ambiental em cada município e a área total do Estado, seguindo algumas ponderações por tipo de área é um critério que visa estimular a ampliação das áreas de preservação ambiental no estado. Contudo o poder indutivo deste critério é fraco, dado o pequeno percentual da cota-parte a ele atribuído (0,5%). Além disso, não há nenhuma aferição da efetividade, continuidade e qualidade da preservação. Por isso a eficácia do critério é bastante discutível nas condições atuais.

O cálculo das quotas partes municipais para efeito de distribuição do ICMS com base num percentual fixo, aplicado a todas as municipalidades, teoricamente visa reduzir e/ou neutralizar para os micro-municípios a forte concentração dos repasses do ICMS provocada pelo critério do valor adicionado calculado a partir dos municípios de origem das mercadorias. Na verdade, esse critério foi introduzido no cálculo das quotas partes, quando, no início dos anos 80, os critérios foram alterados para compensar a perda do montante transferido do então ICM que a capital bandeirante passou a experimentar com o deslocamento das atividades industriais (e da geração de valores adicionados) para a região metropolitana e interior do estado⁶⁴. A introdução do percentual fixo em benefício dos micro-municípios (os chamados currais eleitorais) se deu para viabilizar politicamente a aprovação do reforço da receita da capital e dos grandes municípios, ou seja, a adoção desse critério se deu por considerações exclusivamente políticas conjunturais, resultando no paradoxo de privilegiar desproporcionalmente localidades com baixíssimas concentrações populacionais.

⁶⁴ No bojo destas mudanças é que foram aumentados os pesos dos critérios populacional e da receita própria, ambos como reforçadores das finanças dos maiores municípios.

Avaliação da participação dos municípios na arrecadação estadual de ICMS segundo as cotas-partes: evidências numéricas da atual sistemática paulista

A avaliação de uma transferência permanente de recursos de uma unidade da federação a outras de nível inferior, como é o caso do ICMS, deve ter como parâmetro a redução das disparidades existentes entre os municípios e deve buscar tornar mais equânime as capacidades de gasto das administrações locais. Esta afirmação se prende aos repasses de caráter permanente definidos nos textos constitucionais, o que não inclui as transferências discricionárias ou voluntárias determinadas por objetivos de política administrativa ou econômica da gestão da unidade detentora dos recursos a serem transferidos.

Do ponto de vista da equidade entre os moradores dos municípios paulistas, o padrão de transferência de recursos do ICMS apresenta expressivas distorções. Municípios de características bastante variadas (grandes e pequenos, com elevado e com baixo nível de atividade econômica industrial e agrícola) obtêm retornos extremamente elevados, frente a outros (igualmente com portes e níveis de atividades diversos) cujos repasses são nitidamente baixos. Como se verá na seqüência, o conjunto dos critérios aplicados aos cálculos da transferência no Estado, não define um padrão único que se aplique ao conjunto das municipalidades, donde passa a ser inevitável se concluir pelo desleixo em relação à equidade.

Isso é preocupante na medida em que nos últimos anos tem crescido o papel do município enquanto supridor de serviços básicos, fato que é fruto de um processo descoordenado de descentralização. Assim sendo, ganha importância a forma como são partilhados os recursos repassados pelo estado.

Os ensaios mostrados a seguir evidenciam a natureza das distorções atuais. Para formular um primeiro conjunto destes ensaios, tomou-se o montante global de recursos efetivamente distribuídos para todos os municípios em 2.008 a título de cota-parte estadual, descontados os repasses do FUNDEB.

A Tabela 1, na seqüência, foi montada a partir dos números acima indicados e mostra os 15 municípios que receberam as maiores quotas partes per capita, considerando a população recenseada pelo Censo 2.000.

Como se pode ver, o município de Paulínia desfruta de um repasse per capita de R\$ 10,2 mil e outros 8 municípios recebem transferências superiores a R\$ 2 mil per capita, cinco vezes mais que a média estadual.

A comparação dos municípios mais favorecidos na distribuição dos recursos com a média estadual não deixa dúvidas quanto à magnitude das diferenças envolvidas. A média estadual – divisão do valor total transferido pela população do estado – é de R\$ 424,00, mas um paulista residente no município de Paulínia recebe 24 vezes o que recebe em média os demais paulistas. Este apesar de ser o caso extremo, é acompanhado por outros também com gritantes diferenças em relação à média dos repasses.

Tabela 1 - Quota Parte Municipal no ICMS: Os 15 Municípios com Maiores Participações 2008

Município	População	Índice Percentual de Participação	Reais	
			Total	Per Capita
Total	39.566.551	4,344710	15.715.671.237	424
Paulínia	51.326	0,033418	525.180.249	10.232
Ouroeste	6.290	0,152159	23.912.880	3.802
Jaguariúna	29.597	0,672504	105.688.526	3.571
Luiz Antônio	7.160	0,133559	20.989.770	2.932
Louveira	23.903	0,428316	67.312.807	2.816
Cubatão	108.309	0,017492	274.904.217	2.538
Gavião Peixoto	4.126	0,062439	9.812.774	2.378
Alumínio	15.252	0,214965	33.783.208	2.215
Ariranha	7.477	0,098768	15.522.035	2.076
Cordeirópolis	17.591	0,208095	32.703.556	1.859
Barueri	208.281	0,024591	386.460.160	1.855
Sandovalina	3.089	0,035556	5.587.889	1.809
Bento de Abreu	2.394	0,027198	4.274.422	1.785
Orindiúva	4.161	0,047206	7.418.812	1.783
Borá	795	0,008560	1.345.213	1.692

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

Os paulistas residentes nos 12 municípios que recebem as maiores quotas partes (excluídos os municípios que sediam grandes instalações petrolíferas (Paulínia,

Cubatão e Barueri) recebem em média 6,5 vezes mais que os demais paulistas. Eles representam 0,3% da população do estado e absorvem 2,1% dos recursos das quotas partes.

Dos 15 municípios listados, 2 deles (Barueri, Cubatão) tem mais de 100 mil residentes e 5 (Orindiúva, Gavião Peixoto, Sandovalina, Bento de Abreu e Borá) tem menos de 5 mil moradores. Os repasses privilegiam com maiores recursos tanto municípios que abrigam relevantes atividades produtivas e que, exatamente por isso atraem e abrigam maiores contingentes populacionais, quanto municípios com pouca ou nenhuma atividade econômica relevante e que, exatamente por isso, não atraem novos moradores, como o município de Borá, o menor do estado e do Brasil pelo censo de 2.000.

Na outra ponta do *ranking* de beneficiários das transferências constitucionais de ICMS estão aqueles municípios que, por gerarem baixos valores adicionados, recebem recursos reduzidos. Os 15 municípios que recebem as menores quotas partes no estado estão na Tabela 2. O município de Francisco Morato é o que recebe o menor valor de quota parte por habitante, apenas R\$ 89,00.

A Tabela 2 mostra também que não há discriminação por porte populacional dentre os municípios com os menores recebimentos per capita de ICMS. Pequenos municípios como Itariri, Piquete e Potim (com população entre 13.000 e 15.000 residentes) sofrem da mesma carência de recursos que Carapicuíba, São Vicente e Itaquaquetuba (todos com mais de 250 mil habitantes) e, chama a atenção que nenhum município com menos de 10.000 habitantes esteja no agrupamento dos que recebem os menores montantes de recursos. Considerando o *ranking* geral que inclui todos os municípios paulistas, apenas quatro dos setenta e oito municípios que abrigam menos de 3.000 pessoas receberam de quota parte menos do que a média geral das quotas partes no Estado.

Tabela 2 – Quota Parte Municipal no ICMS: Os 15 Municípios com Menores Participações

2008			Reais	
Município	População	Índice Percentual de Participação	Quota Parte	
			Total	Per Capita
PRAIA GRANDE	193.582	0,00204084	32.073.164	166
RIO GRANDE DA SERRA	37.091	0,00038851	6.105.644	165
ITAQUAQUECETUBA	272.942	0,00285595	44.883.189	164
ITANHAÉM	71.995	0,00075083	11.799.769	164
REGISTRO	53.752	0,00054952	8.636.117	161
APARECIDA	34.904	0,00035089	5.514.480	158
TREMEMBÉ	34.823	0,00034879	5.481.419	157
ITARIRI	13.613	0,00013444	2.112.842	155
IGARAÇU DO TIETÊ	22.614	0,00021932	3.446.789	152
FERRAZ DE VASCONCELLOS	142.377	0,00131664	20.691.856	145
POTIM	13.605	0,00012215	1.919.716	141
PIQUETE	15.200	0,00012862	2.021.419	133
SÃO VICENTE	303.551	0,00242728	38.146.341	126
CARAPICUIBA	344.596	0,00266382	41.863.655	121
FRANCISCO MORATO	133.738	0,00075556	11.874.107	89

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

A comparação entre o extremo superior da Tabela 1 e o extremo inferior da Tabela 2 mostra um aspecto extremamente perverso: um morador de Paulínia recebe do Estado 115 vezes o que recebe um morador de Francisco Morato. Os residentes em Francisco Morato recebem 1/5 do que recebem em média o restante dos paulistas.

Os 10% dos municípios que recebem as maiores quotas partes, abrigam pouco menos de 3% da população paulista e concentram 14% dos recebimentos, enquanto os 10% dos municípios que recebem as menores quotas partes concentram pouco mais de 11% da população do Estado e percebem pouco menos de 5% das quotas partes do ICMS.

Ao se agrupar os municípios, como na Tabela 3, segundo faixas de residentes, fica evidenciado não haver diferenças marcantes entre elas. A faixa mais prejudicada é aquela que compreende os municípios com mais de 300.000 e menos de 500 mil moradores formam o sub-conjunto que recebe a menor receita média per capita (R\$ 360,00), seguidos pela capital do Estado com R\$ 359,00 e pelos municípios com populações entre 10 e 15 mil habitantes, com média per capita de R\$ 395,00.

Dentre as faixas de municípios cujos habitantes recebem os maiores montantes per capita das transferências de ICMS estão os com menos de 10.000 munícipes. O

que se observa é que quanto maior é a transferência per capita, menor tende a ser o número de moradores no município, numa clara incongruência, pois quanto menor o município, menor também (via de regra) sua necessidade de recursos.

Cabe, por último, ressaltar que à faixa menos contemplada pelos repasses coube 80% do valor médio das transferências, valor evidentemente pouco distorcivo e, por conseqüência, a Tabela 3 sugere que o conjunto dos critérios de cálculo das quotas partes do ICMS no Estado de São Paulo corrige em parte a concentração de recursos nos centros com altos níveis de atividade econômica, redistribuindo receitas para os menores municípios.

Tabela 3 – Quota Parte Municipal no ICMS: Participações segundo faixas de população

2008			Reais	
Grupamento de Municípios por faixas populacionais	População	Índice Percentual de Participação	Quota Parte	
			Total	Per Capita
Total do Estado	37.032.403	100,000	15.715.671.237	424
São Paulo (Capital)	10.434.252	23,830	3.744.975.937	359
Pop. > 500.000 hab.	5.091.450	15,798	2.482.725.679	488
300.000 > Pop. < 500.000 hab.	3.937.437	9,031	1.419.269.854	360
200.000 > Pop. < 300.000 hab.	1.963.336	5,954	935.675.014	477
100.000 > Pop. < 200.000 hab.	5.095.366	14,501	2.278.963.768	447
50.000 > Pop. < 100.000 hab.	3.826.838	11,684	1.836.192.196	480
25.000 > Pop. < 50.000 hab.	2.925.033	7,616	1.196.861.326	409
15.000 > Pop. < 25.000 hab.	1.424.554	4,128	648.700.648	455
10.000 > Pop. < 15.000 hab.	934.934	2,352	369.608.951	395
5.000 > Pop. < 10.000 hab.	817.656	2,757	433.344.291	530
2.500 > Pop. < 5.000 hab.	490.826	1,921	301.898.434	615
Pop. < 2.500 hab.	90.721	0,429	67.455.139	744

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

Os fatos que esses dados evidenciam questionam o mérito da sistemática de distribuição da quota parte do ICMS, pois o critério de repartição atribui menos recursos exatamente para os municípios que menos concentram demandas urbanas. O que atenua um pouco este quadro, é que as demandas relacionadas à educação e saúde são alvos de sistemas de transferências distintas e aderentes às necessidades de cada centro urbano seja ele micro, pequeno, médio ou grande.

A distorção na distribuição de recursos também pode ser visualizada a partir da posição dos municípios com relação à média estadual, dentro de cada faixa de população. Os dados da Tabela 4 mostram que a norma é a presença de mais municípios abaixo que acima da média estadual per capita (R\$ 424,00). As exceções são as faixas de municípios com população inferior a 5 mil habitantes, onde a superioridade dos registros acima da média estadual é muito grande. Dentro de cada uma das faixas há uma profunda heterogeneidade, que se acentua nas faixas intermediárias.

Tabela 4 - Quota Parte Per Capita do ICMS em Relação à Média Estadual 2008

Grupamento de Municípios por faixas populacionais	Municípios com Quotas				
	Total	Abaixo da Média		Acima da Média	
		Número	% da Faixa	Número	% da Faixa
Total do Estado	645	334	51,8	311	48,2
São Paulo (Capital)	1	1	...	...	...
Pop. > 500.000 hab.	7	3	42,9	4	57,1
300.000 > Pop. < 500.000 hab.	11	7	63,6	4	36,4
200.000 > Pop. < 300.000 hab.	8	4	50,0	4	50,0
100.000 > Pop. < 200.000 hab.	35	22	62,9	13	37,1
50.000 > Pop. < 100.000 hab.	54	41	75,9	13	24,1
25.000 > Pop. < 50.000 hab.	85	59	69,4	26	30,6
15.000 > Pop. < 25.000 hab.	73	52	71,2	21	28,8
10.000 > Pop. < 15.000 hab.	76	53	69,7	23	30,3
5.000 > Pop. < 10.000 hab.	115	63	54,8	52	45,2
2.500 > Pop. < 5.000 hab.	133	27	20,3	106	79,7
Pop. < 2.500 hab.	47	2	4,3	45	95,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

A Tabela 5 mostra as maiores e as menores receitas per capita municipais em cada uma das faixas populacionais. Os maiores diferenciais concentram-se nas faixas que estão entre 5 mil e 200 mil habitantes, com destaque para a faixa de 50 a 100 mil, onde a presença de Paulínia é determinante. Nas faixas superiores, os diferenciais são mais modestos pelos limites enfrentados pelos maiores valores. Nas faixas abaixo de 10 mil habitantes o diferencial entre os municípios é aplacado pelo elevado piso registrado.

Tabela 5 - Maiores e Menores Quotas Per Capitas do ICMS

Grupamento de Municípios por faixas populacionais	R\$ per capita		
	Quota Parte		
	maior	(A) menor (B)	(A) / (B)
São Paulo (Capital)			
Pop. > 500.000 hab.	764	297	2,6
300.000 > Pop. < 500.000 hab.	693	121	5,7
200.000 > Pop. < 300.000 hab.	1.855	164	11,3
100.000 > Pop. < 200.000 hab.	2.538	89	28,6
50.000 > Pop. < 100.000 hab.	10.232	161	63,7
25.000 > Pop. < 50.000 hab.	3.571	157	22,7
15.000 > Pop. < 25.000 hab.	2.816	133	21,2
10.000 > Pop. < 15.000 hab.	1.282	141	9,1
5.000 > Pop. < 10.000 hab.	3.802	197	19,3
2.500 > Pop. < 5.000 hab.	2.378	271	8,8
Pop. < 2.500 hab.	1.785	373	4,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

Um segundo grupo de ensaios sobre as distorções nos repasses de recursos aos municípios mostra que os critérios de distribuição que compõem o complemento de 24% em relação ao critério valor adicionado não conseguem estabelecer uma lógica efetiva de repartição de recursos. As tabelas apresentadas a seguir comparam os resultados da repartição do ICMS usando os critérios estabelecidos na Constituição Estadual (coluna "todos os critérios") com uma situação hipotética na qual a repartição é feita utilizando **somente** o critério valor adicionado.

A Tabela 6 mostra os 30 municípios em teriam os maiores ganhos caso o cálculo das transferências fosse feito apenas pelo valor adicionado. Dezoito deles perdem receita per capita e outros onze ganham receita quando se faz o cálculo usando todos os critérios. Embora os onze municípios que teriam aumentadas suas receitas tenham população inferior a 10 mil habitantes, não é norma que os pequenos tenham sua receita per capita defendida quando se utilizam todos os critérios, pois outros 4 municípios do mesmo porte tiveram queda em seus recursos de até 36%. A tabela 6 deixa nítido e claro que a tendência é dos municípios de maior porte sofrerem perdas expressivas em suas receitas per capita quando se introduzem os critérios de repartição dos 24%.

**Tabela 6 - Municípios de Maior Participação na Quota Parte do ICMS
Comparativo entre Critérios
2008**

2000

Município	População	Quota Parte per capita		Variação	
		Critério			
		Atual	V. Adic.	R\$	%
PAULÍNIA	51.326	10.232	13.501	(3.269)	(31,9)
OUROESTE	6.290	3.802	5.275	(1.474)	(38,8)
JAGUARIÚNA	29.597	3.571	4.508	(937)	(26,2)
LUIZ ANTÔNIO	7.160	2.932	3.445	(513)	(17,5)
LOUVEIRA	23.903	2.816	4.209	(1.393)	(49,5)
CUBATÃO	108.309	2.538	3.035	(497)	(19,6)
GAVIÃO PEIXOTO	4.126	2.378	4.642	(2.264)	(95,2)
ALUMÍNIO	15.252	2.215	2.784	(569)	(25,7)
ARIRANHA	7.477	2.076	2.546	(470)	(22,7)
CORDEIRÓPOLIS	17.591	1.859	2.198	(339)	(18,2)
BARUERI	208.281	1.855	2.342	(487)	(26,2)
SANDOVALINA	3.089	1.809	1.392	417	23,1
BENTO DE ABREU	2.394	1.785	1.546	239	13,4
ORINDIÚVA	4.161	1.783	1.823	(40)	(2,3)
BORÁ	795	1.692	1.167	525	31,0
BURITIZAL	3.674	1.607	1.776	(169)	(10,5)
S ANTÔNIO DO ARACANGUÁ	6.929	1.604	984	620	38,6
ZACARIAS	1.947	1.588	695	894	56,3
ICÉM	6.772	1.568	1.985	(416)	(26,6)
SÃO CAETANO DO SUL	140.159	1.540	1.902	(363)	(23,6)
TACIBA	5.221	1.465	1.128	338	23,0
NOVA CASTILHO	991	1.390	482	908	65,3
MOTUCA	3.871	1.343	1.516	(172)	(12,8)
PRADÓPOLIS	12.912	1.282	1.698	(416)	(32,4)
SÃO SEBASTIÃO	58.038	1.238	1.329	(90)	(7,3)
NANTES	2.269	1.238	706	532	42,9
CASTILHO	14.948	1.234	1.336	(103)	(8,3)
NUPORANGA	6.309	1.197	1.149	48	4,0
ANALÂNDIA	3.582	1.174	930	244	20,8
SUD MENNUCCI	7.365	1.169	1.042	126	10,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda de S. Paulo

A mesma avaliação foi realizada com os 30 municípios com receita por habitante próxima da receita per capita estadual média, calculados apenas pelo critério valor adicionado (Tabela 7). Com a utilização dos critérios adicionais, as receitas per capita municipais aumentaram intensamente nas cidades de pequeno porte, até 30 mil habitantes, com elevação, em alguns casos de quase 100%. No entanto, como mostra a Tabela 7, cidades de maior porte, como Mauá, Taboão da Serra e Salto, perdem receita com a introdução dos outros critérios no cálculo.

Tabela 7 - 30 Primeiros Municípios com Quota Parte do ICMS Abaixo da Média Comparativo entre Critérios 2008

Município	População	Quota Parte per capita		Variação	
		Critério		R\$	%
		Atual	V. Adic.		
CEDRAL	6.700	425	327	98	23,0
BRAÚNA	4.383	425	165	260	61,1
GETULINA	10.370	425	193	232	54,6
MORUNGABA	9.911	424	327	97	22,8
TAPIRAÍ	8.570	424	181	243	57,3
SÃO JOSÉ DA BELA VISTA	8.075	423	286	137	32,5
ITAPUÍ	10.371	422	382	40	9,4
SALTO	93.159	422	441	(19)	(4,6)
MAUÁ	363.392	422	448	(26)	(6,1)
TORRE DE PEDRA	2.144	422	31	391	92,7
SANTA ADÉLIA	13.449	420	381	39	9,2
TABOÃO DA SERRA	197.644	419	452	(33)	(7,9)
ELDORADO	14.134	419	59	360	85,9
PEREIRAS	6.226	418	260	159	38,0
MATÃO	71.753	418	406	12	3,0
PIRANGI	10.038	418	358	59	14,2
DUMONT	6.307	417	334	84	20,0
ITAJOBÍ	14.230	417	348	69	16,6
TEJUPÁ	5.336	414	96	318	76,8
MIRASSOLÂNDIA	3.741	412	173	239	58,0
BATATAIS	51.112	412	393	19	4,6
CORONEL MACEDO	5.589	409	94	315	77,0
LARANJAL PAULISTA	22.145	408	386	22	5,5
PARAGUAÇU PAULISTA	39.618	407	386	21	5,2
OLÍMPIA	46.013	407	420	(13)	(3,1)
CAFELÂNDIA	15.793	406	221	185	45,5
BOM SUCESSO DE ITARARÉ	3.231	406	184	222	54,7
CASA BRANCA	26.800	406	292	113	28,0
ILHA COMPRIDA	6.704	405	98	307	75,8
SEVERÍNIA	13.605	405	449	(44)	(10,8)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda de S. Paulo

Por fim, cabe avaliar se o mecanismo de compensação presente nos 24% do conjunto de critérios que não se prendem ao valor adicionado tem impacto expressivo do ponto de vista da equidade intermunicipal. A Tabela 8 mostra dois conjuntos de municípios especialmente prejudicados pelo critério de valor adicionado: os 20 municípios com população acima de 30 mil habitantes que recebem os menores valores per capita e os 10 municípios que, independentemente de sua população, recebem os

menores valores per capita. Nos dois casos, o valor per capita é medido usando-se apenas o critério de valor adicionado.

As cifras da Tabela 8 mostram que os pequenos municípios conseguem grandes ganhos no valor per capita quando são incorporados os outros critérios. É emblemático o caso de Iporanga, cuja receita per capita seria de apenas R\$ 9,72 pelo critério do valor adicionado e sobe para R\$ 502,72, valor bem superior à média estadual quando se consideram todos os critérios de repartição.

O caso dos municípios maiores não apresenta, nem de longe, quadro semelhante. O exemplo maior é Francisco Morato que, na incorporação dos outros critérios, sai de R\$ 16,93 para R\$ 47,62, passando a ser o pior per capita estadual. Este não é um caso isolado, grandes cidades como Carapicuíba, Itaquaquecetuba, Praia Grande e Ferraz de Vasconcellos vivem drama semelhante. Só estas cinco cidades somam população de cerca de 1,1 milhões de pessoas.

Tabela 8 – Participação na quota-parte de ICMS - Os 10 municípios de menor participação e os 20 com mais de 30 mil habitantes e baixa participação pelo Valor Adicionado – comparativo entre critérios – 2.008

Municípios	População	Critério Valor Adicionado	Todos os Critérios	Variação em R\$	Variação em %
BERTIOGA	30.039	70,23	177,73	107,5	153,1
ITAQUAQUECETUBA	272.942	66,95	85,54	18,6	27,8
MAIRIPORÃ	60.111	65,72	99,75	34,0	51,8
SOCORRO	32.704	65,57	109,81	44,2	67,5
PIEDADE	50.131	62,90	94,79	31,9	50,7
CAMPOS DO JORDÃO	44.252	60,80	108,98	48,2	79,2
PRESIDENTE VENCESLAU	37.347	59,51	117,80	58,3	97,9
APARECIDA	34.904	57,06	88,55	31,5	55,2
SÃO MIGUEL ARCANJO	30.798	55,64	115,98	60,3	108,5
FERRAZ DE VASCONCELLOS	142.377	54,52	74,44	19,9	36,5
CARAGUATATUBA	78.921	52,42	107,20	54,8	104,5
REGISTRO	53.752	51,61	86,80	35,2	68,2
PRAIA GRANDE	193.582	47,91	88,54	40,6	84,8
UBATUBA	66.861	43,77	111,39	67,6	154,5
SÃO VICENTE	303.551	42,17	72,16	30,0	71,1
CARAPICUIBA	344.596	41,26	68,12	26,9	65,1
PERUÍBE	51.451	38,92	99,16	60,2	154,8
RIO GRANDE DA SERRA	37.091	37,08	66,23	29,1	78,6
ITANHAÉM	71.995	36,40	89,45	53,1	145,7
MONGAGUÁ	35.098	33,30	97,66	64,4	193,2
BARRA DO TURVO	8.108	17,18	389,95	372,8	2.169,9
ITARIRI	13.613	17,14	88,26	71,1	415,0
FRANCISCO MORATO	133.738	16,93	47,62	30,7	181,2
NATIVIDADE DA SERRA	6.952	16,31	288,20	271,9	1.666,6
REDENÇÃO DA SERRA	4.047	15,33	211,50	196,2	1.279,7
PEDRO DE TOLEDO	9.187	15,29	218,12	202,8	1.326,4
TORRE DE PEDRA	2.144	15,22	229,90	214,7	1.411,0
ITAPIRAPUÁ PAULISTA	3.577	13,43	207,09	193,7	1.442,3
ITAÓCA	3.226	9,93	180,39	170,5	1.716,7
IPORANGA	4.562	9,72	502,72	493,0	5.073,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda de São Paulo

Características das transferências do ICMS aos municípios nos estados brasileiros

Faz-se aqui uma avaliação dos critérios utilizados no rateio do ICMS pelos estados brasileiros, com base nas legislações estaduais referentes às transferências para os municípios. Esta avaliação será útil para confrontar o que foi discutido sobre a situação de São Paulo, com outras realidades estaduais.

Pela frequência com que aparecem nas legislações estaduais, chama a atenção os critérios baseados na população, na divisão igualitária dos valores a transferir entre os municípios do Estado e a dimensão territorial do município.

Como mostra BARROS (2.001)⁶⁵, o critério que se baseia na **população** dos municípios aparece em 20 dos 26 Estados da federação, sendo que em apenas 5 os percentuais adotados são menores do que 5,0% (cinco por cento). O critério da **cota mínima** ou fixa, que consiste na divisão de certo percentual do total a transferir pelo número de Municípios do respectivo Estado, foi adotado por 21 dos 26 Estados. Em 18 Estados o percentual é superior a 7%, sendo em dois de 25% (RR e SE) e, em cinco de 15% (AL, AM, PA, MA e SC). De certa forma a constância e valores adotados para esse critério surpreende por reforçar (assim como o FPM) exatamente as finanças dos menores municípios em detrimento dos maiores, resultando em flagrante privilegiamento dos menores núcleos habitacionais, posto que neles são sabidamente menores as necessidades de infra-estrutura e bens e serviços públicos. O critério da **área geográfica** dos municípios foi adotado por 16 dos 26 Estados, com primazia nas regiões Norte, onde foi adotado por 5 dos seus 7 Estados e na região Sudeste, onde foi adotado por 3 dos seus 4 Estados.

Uma possível explicação para a constância e valores percentuais elevados adotados nestes três critérios se relaciona com tentativas de reduzir os desajustes causados pelo superdimensionamento do critério do valor adicionado definido na constituição federal.

Há uma nítida tendência das legislações incorporarem paulatinamente critérios dinâmicos, que procuram induzir a adoção de comportamentos setoriais ou temáticos julgados benéficos para o estado. São exemplos marcantes dessa tendência a incorporação de critérios distributivos que variam, acompanhando a performance das municipalidades com relação à saúde pública, à educação municipal, à preservação de mananciais de água, à preservação do patrimônio histórico, etc.

Exemplos destes casos, na área da saúde são os critérios que utilizam para definir a transferência os gastos “per capita”, a existência e quantidade de equipes de saúde da família, a população efetivamente atendida, o inverso do índice de mortalidade infantil etc. Na educação, a relação entre o total de alunos atendidos (inclusive os da pré-escola) e a capacidade mínima de atendimento pelo município

⁶⁵ BARROS, Francisco Mendes de. Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos – São Paulo: EAESP/FGV, 2001. (Dissertação de Mestrado).

(apurada pela Secretaria Estadual de Educação), a relação entre gasto setorial e receita corrente total do Município, o índice inverso de evasão escolar, a redução da taxa de retenção (reprovação) etc.

Os períodos de atualização dos indicadores usados para operacionalizar os critérios aplicados para estabelecer a repartição dos recursos são cada vez mais encurtados para que possam melhor expressar as características que lhes são atribuídas. São exemplos dessa tendência as atualizações anuais da estimativa populacional dos municípios por órgão estadual de estatística e a receita própria atualizada anualmente, semestralmente ou até mesmo trimestralmente ou mensalmente como no Rio de Janeiro.

Alguns estados alteram o critério tradicional da distribuição do ICMS segundo o valor adicionado, redistribuindo-o sempre que um único estabelecimento centralize os valores adicionados por diversos estabelecimentos situados em outros municípios.

Cada vez mais, busca-se captar com mais acuidade as especificidades dos municípios agrícolas visando propiciar-lhes melhores condições de prosperidade, tomando não apenas suas áreas cultivadas, mas também a população rural, a quantidade de propriedades no campo e o valor da produção agrícola como critérios de repartição de recursos.

A nova tendência de adoção de critérios indutores de comportamentos desejáveis tem no chamado “ICMS ecológico” um caso paradigmático. Adotado primeiramente pelo estado do Paraná este critério associa indicadores de quantidade e de qualidade de área preservada e dos mananciais, diferindo das experiências anteriores, inclusive a paulista, baseada apenas na metragem de área preservada e que tem caráter estritamente indenizatório, compensando as localidades que possuem área de preservação.

A legislação paulista considera que, por não poderem explorar economicamente tais áreas e verem limitadas as suas possibilidades de desenvolvimento, essas localidades devem ser indenizadas por esse “peso morto” que carregam em seus territórios. A legislação do Paraná tem como fundamento, exatamente uma visão oposta, ou seja, de que preservar o meio ambiente é aumentar a qualidade de vida. Ao

combinar os indicadores de quantidade e de qualidade da área de preservação, o Paraná deseja estimular a melhoria da qualidade ambiental de cada município e assim a do estado.

Portanto, o “ICMS ecológico” é um instrumento para a articulação das ações locais na política estadual de meio ambiente e, com ele, as atividades de recuperação do meio ambiente foi transferida para as comunidades locais, monitoradas e financiadas pelo governo do estado. Como a questão da qualidade ambiental passou a ser relevante para a transferência do ICMS, todos os órgãos passaram a ser cobrados para produzir informações precisas e confiáveis e por um cadastramento preciso e detalhado do problema em todo o estado. Isto gerou maior capacitação técnica do governo estadual sobre o meio ambiente, com investimentos mínimos e resultados surpreendentes⁶⁶.

A situação de quatro estados chama muito atenção, conforme o levantamento de BARROS (2001), por conta de suas particularidades:

1. No Estado do Acre, as transferências são baseadas exclusivamente em critérios populacionais e em perfeito desacordo com a regra constitucional que determina que ao menos 75% delas sejam feitas pelo critério do valor adicionado. Essa situação sugere uma ampla aceitação social, pois não foi legalmente contestado.
2. O Estado de Pernambuco adota para os repasses um critério denominado “Diferença Positiva”, segundo o qual são excluídos os Municípios com valores muito superiores à média.
3. O Estado do Rio de Janeiro, com a intenção de mitigar diferenças regionais internas, adotou um “fator de ajuste” composto pelo índice inverso da população, da área e do valor adicionado, visando atender suas regiões menos desenvolvidas. Estes critérios tornaram ainda mais contundente sua política de compensação das distorções, ao excluir a Capital do Estado de todos os demais critérios de transferências do ICMS.

⁶⁶ Ver mais adiante descrição do Projeto de Lei nº. 506/2.008.

4. O Estado do Rio Grande do Sul criou um critério chamado de “colaboração mútua”, vinculado à adesão das prefeituras a projetos de parceria e consórcios.

Considerações sobre a construção de uma nova forma de distribuição de recursos em São Paulo

O exame do caso de São Paulo mostra que algumas alterações substantivas poderiam e deveriam ser realizadas na repartição das parcelas municipais do ICMS. Estas mudanças teriam, em primeiro lugar, que combater a heterogeneidade entre os repasses aos municípios. É inaceitável que os valores repassados continuem materializando uma diferença tão grande entre cidadãos do estado de São Paulo que vivem em cidades distintas. Por isso, deveria haver um esforço inicial para tornar a partilha do ICMS mais igualitária em termos per capita.

Em segundo lugar, é crucial resgatar o princípio de que a transferência de recursos sempre deve guardar uma face compensatória, justamente para reequilibrar deficiências particulares, tanto aquelas produzidas pelo subdesenvolvimento crônico quanto as derivadas dos limites postos ao desenvolvimento por decisões que derivam de problemas alheios à ação dos governos municipais. Neste caso, as áreas inundadas devem merecer algum ressarcimento pelo limite posto à geração de renda e as áreas de proteção ambiental nos municípios paulistas devem ser submetidas a um esquema inspirado na experiência paranaense, cujo modelo já está sendo adotado por outros três estados.

Em terceiro lugar, não há como deixar de falar em eficiência da utilização dos recursos repassados. O desenvolvimento do Estado depende, cada vez mais, da qualidade dos gastos realizados pelos municípios. A administração pública tem a responsabilidade de utilizar os recursos repassados de forma a produzir os melhores resultados para o desenvolvimento local e os repasses devem tomar este aspecto como um de seus determinantes.

Em quarto lugar, as transferências estaduais devem ter um caráter de resgate de situações de debilidade crônica que implicam numa situação econômica e social incompatível com o grau de desenvolvimento médio do Estado de São Paulo. Para tanto, poderia ser constituído um Fundo de Desenvolvimento, com recursos municipais, provenientes da cota-parte, e do orçamento estadual, apenas acessível ao amparo de programas regionalmente definidos e localmente executados. Vale frisar, a participação de estado e município, com recursos de ambos, seria um poderoso instrumento de indução no resgate de áreas deprimidas. O sistema de transferência de recursos usado na União Européia contém elementos interessantes a respeito deste tema⁶⁷.

A consecução destes objetivos deve ser realizada a partir de uma mudança no conceito da divisão do bolo de recursos. É necessário que sejam limitadas as distorções excessivas ainda no rateio dos 75% relativos ao valor adicionado municipal. Com isto, a parcela de livre escolha estadual (25%) poderá ter sua utilização mais adequada a critérios que possam compreender estratégias diferenciadas de política.

Talvez o ponto de partida de todo o processo seja a revisão do que se poderia chamar de distribuição da cota-parte pelo princípio da origem, ou seja, pelo local de produção. A questão que se coloca é que a forma assumida pela tributação do ICMS nos últimos anos acabou por reforçar as primeiras etapas da cadeia produtiva, focalizando tributação e fiscalização especificamente na industrialização. Isto acabou por sub-dimensionar a participação da distribuição, especialmente no que tange ao comércio varejista. Esta distorção poderia ser mitigada por meio da repartição de um trecho dos 75% delimitados para o valor adicionado por uma *proxy* do consumo final, como, por exemplo, o consumo residencial de energia elétrica. A alternativa seria dar pesos diferenciados para os valores adicionados pela indústria, pelos serviços, pelo comércio atacadista, pelo comércio varejista e pela agropecuária.

⁶⁷ A construção da unidade européia é apoiada por uma política específica de coesão econômica e social através do combate às desigualdades inter-regionais, com um vigoroso sistema de transferências de recursos. Estas transferências possuem regras claras, objetivas e politicamente legitimadas. Para receber recursos uma região tem de submeter, e ver aprovado, um plano regional de desenvolvimento econômico e social, com metas e objetivos pré determinados e fornecer contrapartidas. Os resultados são acompanhados por índices especialmente montados para isso e supervisionados tecnicamente.

Este movimento tem condições de reduzir as distâncias entre as maiores e as menores participações municipais. Desta forma, os 25% restantes estariam voltados às condições para que os três últimos objetivos fossem perseguidos. Estes recursos poderiam ser divididos em quatro parcelas: a) sustentabilidade ambiental; b) incentivo à gestão de qualidade; c) apoio a áreas deprimidas; e d) população.

O critério população deve permanecer na grade de determinantes dos repasses porque, como visto anteriormente, as discrepâncias entre a geração de renda e produto e a localização espacial dos habitantes das cidades é especialmente importante. Partindo do princípio de que os recursos públicos existem para atender às necessidades do cidadão e de que todos são iguais demandantes de serviços e bens públicos, este deve ser critério basilar dos repasses.

No que tange à questão ambiental, tanto na proteção ambiental quanto no que diz respeito às áreas inundadas, é necessária uma alteração do conceito de mera compensação pela privação imposta ao município pela limitação às atividades tradicionais para adoção de políticas de sustentabilidade ambiental. Estas políticas envolvem um manejo consistente e uma adequação da economia local à convivência com a realidade ambiental.

No caso do incentivo à gestão é possível estabelecer um conjunto de indicadores que possam identificar a qualidade da gestão pública por meio dos impactos nas condições sociais da região, especialmente em saúde e educação. Elementos do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS⁶⁸ podem ser, sem grande esforço, adaptados a esta ótica para valoração destes impactos de política. Deste modo, os recursos estarão sendo aplicados, do ponto de vista estadual, nas ações com maiores possibilidades de gerar retornos expressivos.

O componente de desenvolvimento regional de áreas deprimidas seria outra grande inovação para o estado. Uma parcela dos recursos do ICMS transferido, retido junto aos municípios que tivessem uma receita per capita de, por exemplo, mais que seis vezes a média estadual per capita, seria direcionada para ações em regiões de

⁶⁸ Ver: FUNDAÇÃO SEADE. Índice Paulista de Responsabilidade Social. São Paulo, Fundação Seade, 2001 e FUNDAÇÃO SEADE. Índice Paulista de Responsabilidade Social: continuidade e desdobramentos- Atualização. São Paulo, Fundação Seade, 2003.

governo específicas e seriam utilizados em planos de dinamização de caráter regional, previamente pactuados entre o estado e cada um dos municípios, o que ensejaria a autorização para utilização dos recursos. Vale notar que o governo do estado participaria com recursos próprios em ações também previamente negociadas no pacote de ações para o desenvolvimento.

Novamente, elementos do IPRS teriam papel decisivo na identificação das regiões de governo a serem objeto destas ações de desenvolvimento. Note-se que a ótica regional é importante tanto no diagnóstico, dado que o IPRS do ponto de vista regional é quase imune às distorções próprias ao enfoque municipal, quanto no planejamento das ações, dado que a pobreza sempre está contextualizada numa unidade mais ampla que o município.

O referido Fundo de Desenvolvimento poderia ser acessado por regiões que firmassem compromissos de projetos pactuados no contexto das administrações da região de governo, sob a coordenação estadual. Somente a título de exemplo, duas alternativas poderiam ser seguidas. A primeira que priorizasse os municípios de menor IPRS, que nesse caso estariam elegíveis para buscar recursos no Fundo de Desenvolvimento, seguindo de perto o modelo europeu.

A segunda alternativa teria um enfoque um pouco mais setorial, usando como referência as três dimensões que compõem o IPRS (riqueza, longevidade, escolaridade). Seria fixado um nível de intolerância para o IPRS medido em nível de regiões de governo. Este nível poderia ser, por exemplo, um determinado percentual abaixo da média estadual. As regiões que se encontrassem em situação de intolerância seriam objeto de um programa regional específico, com ações financiadas pelo Fundo de Desenvolvimento.

Conclusões

Em meio às profundas mudanças verificadas nas estruturas federativas brasileiras, notadamente no campo das receitas e transferências, não há como deixar de estranhar que justamente a principal fonte de recursos para as finanças municipais paulistas tenha experimentado tamanha letargia. A identificação das profundas distorções, que se verificam há anos, torna a questão ainda mais intrigante.

Muitos estados têm buscado o aprimoramento de suas estruturas de transferência com experiências importantes e inovadoras. Em vários casos, componentes de gestão e incentivos à eficiência têm sido implementados com sucesso. Em outros, as violentas distorções existentes tem sido reduzidas num processo de longo curso e intensa pactuação.

Logicamente, a importância desta receita para os municípios paulistas torna as discussões altamente difíceis, face aos legítimos interesses de cada um deles. É necessário ter claro que propostas que tratam de modificar um ou outro critério isoladamente, por mais justas e apropriadas que sejam com relação a um município ou conjunto de municípios, dificilmente prosperarão justamente por constituírem soluções parciais que encontrarão enormes dificuldades para angariar o necessário apoio político para sua aprovação. A mudança é urgente e o desafio é modificar a distribuição da cota-parte do ICMS para criar mais um instrumento impulsionador do processo de desenvolvimento econômico e social do estado de São Paulo.

ANEXO 1 do Capítulo 3

Projetos de Lei que visam modificar a distribuição do ICMS aos Municípios.

O aprimoramento da legislação sobre a forma de partilha do ICMS do Estado de São Paulo tem sido buscado por diversas iniciativas parlamentares. No entanto, as dificuldades da matéria e os interesses dos municípios com maiores participações têm sido obstáculos ao aperfeiçoamento desta que é uma das principais questões federativas dos últimos anos.

A maioria das iniciativas na assembléia legislativa do Estado de São Paulo visa aperfeiçoar a legislação vigente, alterando a forma ou os critérios de medida dos fatores que não têm diretamente a ver com a distribuição pelo valor adicionado. Em verdade, as propostas apenas objetivam melhorar o sentido geral de reparação que este trecho dos critérios consolidou ao longo dos anos.

Estas propostas reivindicam: maior velocidade na aferição do critério populacional, aumento do peso de áreas inundadas, inclusão da população carcerária como critério e aumento do peso do critério população. Uma delas propõe medidas para impedir que a mera forma organizativa distorça a distribuição dos repasses derivados do imposto, no caso das redes de lojas.

Outra abordagem propõe embutir no repasse o desempenho das administrações municipais medido pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS. Com isso, a justificativa do projeto afirma ser viável fazer do repasse do ICMS, não apenas um aporte de recurso financeiro, mas também um prêmio de qualidade da administração e pela mudança da realidade social e econômica.

A seguir, estão listados os últimos projetos apresentados e ainda em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo para ilustrar a tendência a ampliar as condicionalidades e tentar utilizar o instrumento das transferências intergovernamentais para induzir comportamentos desejados pela esfera transferidora dos recursos.

Exemplo significativo dessa tendência é o Projeto de Lei nº. 506/2.008 que pretende estabelecer mecanismos de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS gerado pela cadeia produtiva das florestas plantadas em seus territórios, atendendo aquelas localidades que contribuem para o processo produtivo como um todo e que, pelo modelo atual, nada recebem pela sua contribuição.

O Projeto de Lei nº. 451/2.007 tem como objetivo incluir na partilha do ICMS com 0,5% (meio por cento) os municípios que tenham espaços territoriais especialmente protegidos e com 1,0% (um por cento) os que possuam áreas de reflorestamento, diminuindo de 76% (setenta e seis por cento) para 75% (setenta e cinco por cento) o repasse pelo critério baseado na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado. Na sua justificativa, o projeto de lei afirma serem esses municípios, aqueles que possuem os piores indicadores sociais de IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e IPRS- Índice Paulista de Responsabilidade Social.

O Projeto de Lei nº. 203/2.008, também diminui de 76% para 75% o repasse pelo critério baseado na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado, mas para aumentar de 13 % (treze por cento) para 14% (quatorze por cento) o percentual do critério baseado na relação entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com os recenseamentos gerais realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O Projeto de Lei nº. 726/2007 também diminui o percentual do repasse baseado no critério da relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total no Estado de 76% para 74%, aplicando a diferença de 2% (dois por cento) com base na área de Aterros Sanitários, Usinas de Triagem e Compostagem operantes em cada município.

O Projeto de Lei nº. 620/2.007 igualmente diminui o percentual do repasse baseado no valor adicionado de 76% para 74%, aplicando a diferença da seguinte forma: 1% em função da população carcerária existente nas respectivas unidades prisionais do município; e o outro 1% em função da efetiva implantação no município do sistema de coleta selecionada de lixo.

O Projeto de Lei nº. 656/2.007, também diminui o percentual do repasse baseado no critério do valor adicionado de 76% para 75%, aplicando a diferença de 1% nos Municípios portuários do Estado (Santos, Guarujá, Cubatão e São Sebastião), dividido este percentual entre os mesmos, com base no volume municipal de movimentação de cargas totais no sistema portuário paulista.

ANEXO 2 do Capítulo 3

Critérios para Transferências do ICMS

Neste anexo são apresentados os resultados do levantamento de Francisco Mendes de Barros (BARROS, 2001, op. cit.) sobre os critérios adotados por todos os Estados brasileiros para as suas transferências do ICMS para os municípios. Os Estados estão agrupados segundo as macrorregiões a que pertencem. As espécies ou parâmetros utilizados como critérios para a distribuição dos montantes aos municípios estão agrupados segundo suas naturezas e setores a que se destinam.

Critérios de Distribuição das Cotas Partes Municipais do ICMS nos Estados Brasileiros

percentagens

CRITÉRIO			NORTE							NORDESTE								
NATUREZA	SETOR	ESPÉCIE ou PARÂMETRO	AC ²	AM	AP	PA	RO	RR	TO	AL	BA ³	CE	MA	PB	PE ⁵	PI	RN	SE
ORIGEM DA RECEITA		ÍNDICE DO VALOR ADICIONADO ²		75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	85,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	80,0	75,0
DEMANDA		POPULAÇÃO ou ELEITORES MAIS POPULOSOS	100,0	7,0	2,6	5,0	0,5		2,5	5,0	10,0	5,0	5,0	5,0		12,5	10,0	
COMPENSAÇÃO		QUOTA FIXA ³		15,0	7,0	15,0	14,0	25,0	10,0	15,0	7,5	7,5	15,0	20,0			10,0	25,0
		ÁREA GEOGRÁFICA ⁴		3,0	1,1	5,0	0,5		2,5	5,0	7,5		5,0			12,5		
		DIFERENÇA POSITIVA ⁵													25,0			
		ÍNDICE INVERSO DA POP., ÁREA E VALOR ADIC.																
INDUÇÃO FINANCEIRA	RECEITA PRÓPRIA	REC. PRÓPRIA/ REC. PRÓPRIA TOTAL DO ESTADO RECEITA PRÓPRIA/ RECEITA DO CMS NO MUNICÍPIO			2,6													
INDUÇÃO SETORIAL	AGRI-CULTURA	ÁREA CULTIVADA Nº DE PROPRIEDADES VALOR DA PRODUÇÃO			1,4													
							5,0											
	AMBIENTE	ÁREA DE PRESERVAÇÃO (SOMENTE ÁREA) ⁶ ÁREA INUNDADA POR HIDROELÉTRICAS ÁREA DE PRESERVAÇÃO (ÁREA E QUALIDADE) MANANCIAIS (ÁREA E QUALIDADE) TRAT. DO LIXO, ESGOTO E FORNECIMENTO DE ÁGUA TRATAMENTO DE LIXO E ESGOTO			1,4		5,0											
	EDUCAÇÃO	GASTO SETORIAL / RECEITA CORRENTE TOTAL PERCENTUAL DE MATRÍCULAS ÍNDICE INVERSO DE EVASÃO ESCOLAR			2,6							12,5						
	SAÚDE	GASTO EM SAÚDE EQUIPES E POPULAÇÃO ATENDIDA ÍNDICE INVERSO DE MORTALIDADE INFANTIL			2,6													
	CULTURA	PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL			1,4													
	INDÚSTRIA	MUNICÍPIOS MINERADORES																
	OUTROS	POPULAÇÃO RURAL COLABORAÇÃO MÚTUA																
TOTAL			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BARROS, F. M. de - Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos, Tese de Mestrado apresentada à EAESP-FGV, SP, 2002

NOTAS: ¹ No RJ, o critério do valor adicionado segue a Constituição, os demais têm margens fixas por regiões do Estado, conforme Plano de Desenvolvimento Regional, e excluem a Capital

² O Acre é o único Estado em que não há Lei Estadual definindo critérios de rateio. O rateio segue aproximadamente o critério do FPM, considerando a população "por faixas".

³ Na Bahia, a quota fixa é distribuída apenas aos Municípios com menor aproveitamento na soma dos demais critérios.

⁴ No Rio Grande do Sul, esta área excede a área física, pois as áreas de preservação ambiental são multiplicadas por três para cômputo da área do município.

⁵ Diferença Positiva é um sistema peculiar, adotado por PE, de rateio proporcional ao V. Adicionado, porém exclui os municípios com valores muito superiores à média.

⁶ No caso do Mato Grosso do Sul, este percentual abrange também áreas de mananciais de abastecimento público.

Critérios de Distribuição das Cotas Partes Municipais do ICMS nos Estados Brasileiros													percentagens		
CRITÉRIO			CENTRO OESTE			SUDESTE				SUL			SOMA	MÉDIA	
NATUREZA	SETOR	ESPÉCIE ou PARÂMETRO	GO	MT	MS	SP	MG	RJ ¹	ES	RS	SC	PR		CRITÉRIO	GRUPO
ORIGEM DA RECEITA		ÍNDICE DO VALOR ADICIONADO ²	90,0	75,0	75,0	76,0	79,7	75,0	75,0	75,0	85,0	75,0	1.920,7	76,9	76,9
DEMANDA		POPULAÇÃO ou ELEITORES MAIS POPULOSOS		2,0	5,0	13,0	2,7	6,9		7,0			206,7 4,3	8,0 0,2	8,1
COMPEN- SAÇÃO		QUOTA FIXA ³	10,0	9,0	7,0	2,0	5,5	8,2			15,0	2,0	244,7	9,4	13,2
		ÁREA GEOGRÁFICA ⁴		1,0	5,0		1,0	7,7	5,0	7,0		2,0	70,8	2,7	
		DIFERENÇA POSITIVA ⁵											25,0	1,0	
		ÍNDICE INVERSO DA POP., ÁREA E VALOR ADIC.						1,7					1,7	0,1	
INDUÇÃO FINANCEIRA	RECEITA PRÓPRIA	REC. PRÓPRIA/ REC. PRÓPRIA TOTAL DO ESTADO		6,0	3,0	5,0	2,0						18,6	0,7	0,7
		RECEITA PRÓPRIA/ RECEITA DO CMS NO MUNICÍPIO						0,5					0,5	0,0	
INDUÇÃO SETORIAL	AGRI- CULTURA	ÁREA CULTIVADA				3,0	0,5						4,9	0,2	4,1
		Nº DE PROPRIEDADES					0,5		7,0	5,0		2,0	14,5	0,6	
		VALOR DA PRODUÇÃO							6,0	3,5		8,0	22,5	0,9	
	AMBIENTE	ÁREA DE PRESERVAÇÃO (SOMENTE ÁREA) ⁶			5,0	0,5							10,5	0,4	
		ÁREA INUNDADA POR HIDROELÉTRICAS				0,5							0,5	0,0	
		ÁREA DE PRESERVAÇÃO (ÁREA E QUALIDADE)		5,0			0,5					2,5	9,4	0,4	
		MANANCIAIS (ÁREA E QUALIDADE)										2,5	2,5	0,1	
		TRAT. DO LIXO, ESGOTO E FORNECIMENTO DE ÁGUA		2,0									2,0	0,1	
		TRATAMENTO DE LIXO E ESGOTO					0,5						0,5	0,0	
	EDUCAÇÃO	GASTO SETORIAL / RECEITA CORRENTE TOTAL											12,5	0,5	
		PERCENTUAL DE MATRÍCULAS					2,0						4,6	0,2	
		ÍNDICE INVERSO DE EVASÃO ESCOLAR								1,0			1,0	0,0	
	SAÚDE	GASTO EM SAÚDE					1,0						1,0	0,0	
		EQUIPES E POPULAÇÃO ATENDIDA					1,0		7,0				10,6	0,4	
		ÍNDICE INVERSO DE MORTALIDADE INFANTIL								1,0			1,0	0,0	
	CULTURA	PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL					1,0						2,4	0,1	
	INDÚSTRIA	MUNICÍPIOS MINERADORES					0,1						0,1	-	
OUTROS	POPULAÇÃO RURAL										6,0	6,0	0,2		
	COLABORAÇÃO MÚTUA									0,5		0,5	0,0		
TOTAL			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2.600,0	100,0	100,0

Fonte: BARROS, F. M. de - Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos, Tese de Mestrado apresentada à EAESP-FGV, SP, 2002

NOTAS: ¹ No RJ, o critério do valor adicionado segue a Constituição, os demais têm margens fixas por regiões do Estado, conforme Plano de Desenvolvimento Regional, e excluem a Capital

² O Acre é o único Estado em que não há Lei Estadual definindo critérios de rateio. O rateio segue aproximadamente o critério do FPM, considerando a população "por faixas".

³ Na Bahia, a quota fixa é distribuída apenas aos Municípios com menor aproveitamento na soma dos demais critérios.

⁴ No Rio Grande do Sul, esta área excede a área física, pois as áreas de preservação ambiental são multiplicadas por três para cálculo da área do município.

⁵ Diferença Positiva é um sistema peculiar, adotado por PE, de rateio proporcional ao V. Adicionado, porém exclui os municípios com valores muito superiores à média.

⁶ No caso do Mato Grosso do Sul, este percentual abrange também áreas de mananciais de abastecimento público.

Capítulo 4

Finanças Públicas, Eleições e Política Fiscal.

Neste capítulo é feita uma discussão sobre um dos aspectos mais relevantes dos atuais estudos sobre as finanças públicas no que respeitam à sua relação com os períodos eleitorais, os cenários econômicos dominantes nesses períodos e os pleitos em si. Esse relacionamento deu sustentação à Teoria da Escolha Pública, um dos ramos da análise das finanças públicas que mais se desenvolveu nas últimas décadas nos Estados Unidos.

O interesse nesse enfoque se prende às suas possíveis implicações para as análises de séries históricas de finanças municipais em períodos inflacionários longos como o experimentado pela economia brasileira pós o “milagre” nos anos 70.

Para atender a esse objetivo num primeiro passo será analisada a evolução da construção da hipótese e suas contestações nos Estados Unidos e num segundo momento serão apresentados resultados de estudos brasileiros que rejeitam em parte as teses da Teoria da Escolha Pública no Brasil e a sua aplicabilidade para a análise da prática orçamentária e séries temporais de dados das finanças públicas.

A Construção das Hipóteses, Contestações e Limites.

A correlação dos períodos eleitorais com os cenários econômicos dominantes nos períodos das campanhas e os resultados dos pleitos foi pioneiramente levantada em 1.943 por Kalecki⁶⁹ e em 1.944 por Kerr, ao sugerirem a existência de correlação

69 KALECKI, Michael, 1947, “Political aspects of full employment”, *Political Quaterly*, Vol.4, pp.322-331. consultado em <http://www.eumed.net/cursecon/textos/kalecki/index.htm#1>: “Este patrón de un ‘ciclo económico político’ no es mera conjetura; algo muy parecido ocurrió en los Estados Unidos en 1937-1938. El rompimiento del auge en la segunda mitad de 1937 se debió en realidad a la reducción drástica del déficit presupuestal. Por otra parte, en la aguda depresión consiguiente el gobierno volvió pronto a una política de gasto. El régimen del ‘ciclo económico político’ sería un restablecimiento artificial de la posición existente en el capitalismo del siglo XIX. El empleo pleno sólo se lograría en la cúspide del auge, pero los auges serían relativamente moderados y breves.”

entre condições econômicas e votos em candidatos republicanos nos Estados Unidos⁷⁰. Posteriormente, entre fins dos anos 50 e meados dos 60, foram publicados importantes trabalhos, considerados fundadores da contemporânea teoria da escolha pública^{71,72}.

A partir de então, uma sucessão de trabalhos mostraram evidências de comprovação destas hipóteses para serem logo mais adiante negados ou relativizados como ocorrências particulares sem possibilidade de generalizações.

Diversos autores então passaram a pesquisar na linha de relacionar eleições e cenário político. Dentre outros merece destaque o trabalho de Kramer em 1971, que ao analisar o voto americano no período de 1.896 a 1.964 concluiu que “*uma redução de 10% na renda pessoal per capita gerava uma perda de aproximadamente 5% das cadeiras ocupadas pelo partido do presidente no Congresso*” e sugeriu que as flutuações econômicas explicariam aproximadamente 50% da variância do voto legislativo nos Estados Unidos.⁷³

O trabalho que primeiro teria relacionado a ação dos mandatários manipulando a política econômica para ganhar eleições foi o de Nordhaus em 1975 e, a partir de então praticamente todos os demais a ele se referem⁷⁴. Como afirma o autor: “A história política dos Estados Unidos na primeira metade do século XX reflete bem esse fenômeno. A prosperidade econômica do país é interrompida em 1.929, quando a quebra da Bolsa de Nova York faz a economia mergulhar em grave crise recessiva. O democrata Franklin Delano Roosevelt assume a Presidência em 1.933, reelege-se por mais três mandatos consecutivos e, até sua morte, em 1.945, estabelece uma política de desenvolvimento baseada em pesados investimentos estatais para estimular a recuperação econômica.”

⁷⁰ KERR, W. A. (1944), “A Quantitative Study of Political Behavior”, *Journal of Social Psychology*, 19:263-281, 1944.

⁷¹ BUCHANAN, James M. & TULLOCK, Gordon, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, 1962.

⁷² Também são considerados co-fundadores dessa perspectiva de análise o cientista político Antony Downs por sua publicação *An Economic Theory of Democracy* de 1957 e os economistas William Riker, “The Theory of Political Coalitions” de 1962 e Mancur Olson, autor de “*The Logic of Collective Action*” de 1965.

⁷³ KRAMER, G.H. (1971). “Short Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1886/1964”, *American Political Science Review*, 65:130/143.

⁷⁴ NORDHAUS, W. D. (1975), “The Political Business Cycle”. *Review of Economics studies*, 42(2):169/190.

Em 1978, Fair, com base num modelo estatístico no qual utilizou como variáveis apenas as taxas de crescimento da economia, as taxas inflacionárias e os partidos dos candidatos presidenciais, pôde “prever”, corretamente, o resultado de 15 das 16 eleições presidenciais americanas entre 1.916 e 1.978⁷⁵. Robustecida, pelos dois trabalhos, a hipótese da atenção e importância que os eleitores atribuiriam ao cenário econômico no momento de votar passa a ser amplamente aceita. Outra hipótese que se seguiu foi a de que, frente a esse comportamento dos eleitores, os mandatários no poder seriam estimulados a tentar induzir maior crescimento econômico em períodos próximos às eleições, de forma a aumentarem as suas probabilidades de reeleição. É essa a hipótese dos ciclos políticos de negócios (Political Business Cycle – PBC).

Um grande número de ensaios se sucedeu às citadas publicações dos anos 70. Porém, segundo Heckelman⁷⁶, a teoria dos ciclos políticos de negócios como ferramenta explicativa das flutuações econômicas gerou parcas e frágeis comprovações empíricas na miríade de estudos posteriores que, por alguma razão, tiveram suas análises concentradas nas eleições próximas às publicações. Essa concentração talvez possa ser atribuída à falta de documentos comprobatórios de manipulação macroeconômica anterior ou à convicção de que essas manipulações não seriam possíveis antes do advento da política fiscal ativista desencadeada pela revolução keynesiana.

Em 1.984, Keller e May apresentaram estudo de caso sobre a PBC analisando o mandato de Richard Nixon (1.969-1.972) que se tornaria a mais forte prova da existência do ciclo político de negócios⁷⁷. No estudo, os autores mostram que Nixon fez, nos primeiros dois anos de seu governo, forte uso contracionista da política monetária e fiscal com controles de salários e preços até 1.971 substituídos por rápida expansão fiscal e crescimento elevado em 1.971 e 1.972. Este procedimento tem sido aceito como prova de manipulação eleitoral, pois a contração econômica era, naquela ocasião, incoerente com a ideologia republicana. O abandono dessa postura na segunda metade do mandato de Nixon teria sido absolutamente coerente com os

⁷⁵ FAIR, Ray C. (1978), "The Effect of Economic Events on Votes for President," *Review of Economics and Statistics*, 60: 159-173.

⁷⁶ HECKELMAN, Jac, 1

⁷⁷ KELLER, Robert R. e MAY, Ann M. "The Presidential Political Business Cycle of 1972". *Journal of Economic History*. Vol. XLIV, No. 2 (June 1984), 265/271.

pressupostos da teoria do ciclo político de negócios, e teria sido conduzido por considerações eleitorais e não ideológicas.⁷⁸ Nessa mesma linha e ao contrário da interpretação referente à ação de Nixon surgiram grandes controvérsias sobre os gastos dos governos Roosevelt durante o New Deal.

Por uma razão ou por outra, muito poucas tentativas testaram os ciclos políticos na série histórica das eleições. Exceção é o trabalho de Davidson, Fratianni, e Von Hagen sobre uma série temporal longa (1.905-1.984) e que não conseguiu encontrar evidências consistentes da existência de um ciclo político tradicional, nem de um ciclo empresarial, ou de diferenças sistemáticas de controle por parte dos partidos no poder.⁷⁹

Adotando o procedimento utilizado nos estudos empíricos contemporâneos dos ciclos políticos de negócios, Heckelman e Whaples testaram o modelo PBC para o período após guerra civil e antes da grande depressão (1869-1929)⁸⁰. Eles encontram poucas provas de que a taxa de crescimento nominal ou real do produto nacional, ou que os índices inflacionários, tenham sido significativamente diferentes dos níveis esperados para os anos das eleições presidenciais, ou para os anos posteriores imediatos ou próximos.

Baseados num levantamento acerca de 18 economias da OCDE, nas últimas três décadas, Roubini e Alesina analisam, em 1990, se o crescimento do produto nacional bruto, o desemprego e a inflação seriam sistematicamente afetados pelo calendário das eleições e mudanças de governo⁸¹. Foram testadas explicitamente as implicações de vários modelos de ciclos políticos alternativos, então em voga. Foram os seguintes seus resultados:

⁷⁸ Sobre essa manipulação BUGARIN, FERREIA & CARVALHO (2.005), op. cit., indicam ainda a leitura de Drazen, Allan. *Political Economy in Macroeconomic*. Princeton: Princeton University Press, 2.000.

⁷⁹ Davidson, Lawrence S., Michele Fratianni and Jurgen von Hagen. "Testing for Political Business Cycles." *Journal of Policy Modeling* 12, (1992): 35-59.

⁸⁰ HECKELMAN, Jac e WHAPLES, Robert. "Political Business Cycles before the Great Depression." *Economics Letters* 51, (1996): 247-251.

⁸¹ ALESINA, Alberto F & ROUBINI, Nouriel (1990), "Political Cycles in OECD Economies", CEPR Discussion Papers 470.

- A hipótese do “ciclo político dos negócios”, tal como formulada por NORDHAUS (1975) sobre a produção e o desemprego, foi geralmente rejeitada pelos dados, com exceção do Japão;
- Foi rejeitado o “modelo do ciclo político” com calendário endógeno das eleições;
- A inflação tende a aumentar imediatamente após as eleições, talvez como um resultado das políticas monetária e fiscal expansionistas anteriores a elas;
- Foi encontrada evidência de diferenças partidárias temporárias na produção e no desemprego de longo prazo na taxa de inflação;
- Praticamente não foram encontradas evidências de diferenças partidárias permanente na produção e no desemprego.

Em 1990, Rogoff refinou o ensaio de Nordhaus (1975) que mostrava a manipulação dos orçamentos públicos para melhorar as chances de reeleição do executivo mandatário⁸². Focando a estratégia do governante na política fiscal, como carga tributária, transferências governamentais e despesas correntes do governo, Rogoff concluiu que o governante tende a distorcer a política fiscal, cortando tributos, aumentando transferências e promovendo gastos que tenham visibilidade imediata.

Afirmou ainda que um mandatário com elevada probabilidade de se reeleger escolherá uma política fiscal mais restritiva do que a de um governante sem essa vantagem. Ainda segundo esse estudo, o político mais votado é aquele que tenderia a gerar maior desequilíbrio nas contas públicas, e não o político preocupado com os recursos do Estado. O mandatário que gera maiores déficits é o que se mostra mais eficiente. Mas Schultz sugere, em outra análise com esse mesmo enfoque, que se o mandatário titular avaliar como boas suas chances de reeleição, então haverá menos desvios “das boas práticas administrativas”⁸³.

De maneira geral, mas com poucos avanços concretos, os trabalhos posteriores da década de 90, não apresentaram avanços incontestes. Drazen analisando os reflexos eleitorais na política monetária conclui que mesmo um Banco Central independente pode ter incentivo a afrouxar a política monetária em ano eleitoral para

⁸² ROGOFF, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1):20/36.

⁸³ SCHULTZ, K. A. (1995). The Politics of Political Business Cycle. *British Journal of political Science*, 25:79/99.

reduzir os efeitos perversos sobre a taxa de juros de uma política fiscal inflada pelos incentivos eleitorais⁸⁴.

Contudo, como já se alertou atrás, esses trabalhos não apresentaram resultados irrefutáveis da existência de ciclos políticos relacionando variáveis socioeconômicas e eleições. Alguns, entretanto, chegam a evidenciar estas relações quando analisam a política orçamentária, o que nos induz a concluir que fracassaram a maioria de estudos que buscam comprovar esses ciclos a partir de abordagens macroeconômicas e cenários complexos e tiveram mais sucesso as abordagens relacionadas com a análise do comportamento dos gastos públicos centrados na análise da política fiscal “à la Rogoff”⁸⁵

Sem entrar em considerações mais profundas destas questões, restou empiricamente comprovado que os mandatários executivos acionam seus orçamentos no sentido de maximizarem seus votos no processo eleitoral, ação essa que não cabe nesse trabalho julgar política, ideológica ou moralmente.

Ressalte-se apenas que isso não implica aceitar os modelos complexos construídos a partir de ações individuais de agentes públicos burocratas, dos políticos em geral ou dos mandatários executivos, mesmo porque a ação política concomitante num cenário eleitoral com diversos intervenientes agentes (eleitores, políticos na disputa de cargos, mandatários candidatos a reeleição, funcionários burocratas, marqueteiros, mídia etc.) gera resultados muito diversos das resultantes de ações isoladas, ponto de partida dos modelos da escola da escolha pública.

Exemplo que ilustra bem essa crítica, e mostra como o desejo e a ação de um mandatário não são suficientes para garantir a consecução de um objetivo pré-determinado e de conhecimento dos eleitores dentro de um processo sucessório, está na tabela abaixo retirada de trabalho desenvolvido por Zimmermann no âmbito do

⁸⁴ DRAZEN, A. (2001). The Political Business Cycle After 25 Years, in Bernanke, Ben S. & Rogoff, Kenneth. "NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15," NBER Books.

⁸⁵ Ver também OLIVEIRA, K. V. de, Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006, tese apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração e Finanças, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

Plano Nacional de Habitação para o Ministério das Cidades⁸⁶. Ela ilustra bem como a intenção declarada de mandatários, homologada em eleição popular ou pelos procedimentos parlamentaristas do regime inglês e com amplo respaldo de opinião pública, não foram suficientes para o sucesso de uma política de efetiva diminuição da carga tributária incidente sobre a sociedade, na gestão de dois incontestáveis ícones da redução do peso do Estado na economia: os governos da primeira ministra Margaret Thatcher (1979 e 1990) e o governo Ronald Reagan (1981 a 1989).

Ambas as administrações foram marcadas pela introdução do neoliberalismo e com propostas de redução do tamanho Estado e da interferência estatal na economia, do ponto de vista da redução da carga tributária. Ambas sofreram verdadeiros fiascos do ponto de vista da redução do tamanho Estado. No Reino Unido as receitas correntes do governo que representavam 38,2% do seu PIB no início do governo Thatcher, aumentaram (!) para 40,7. O mesmo ocorreu no governo Reagan cujas receitas passaram de 35,0% para 35,9%.

Receitas Correntes do Governo		
		% do PIB
Ano	Reino Unido	Estados Unidos
1980	38,2	
1981	40,1	35,0
1982	42,4	35,0
1983	43,0	34,7
1984	42,3	34,5
1985	42,3	34,9
1986	42,3	35,3
1987	41,5	36,2
1988	40,7	35,9

Fonte: OCDE - "Economic Outlook" - dez/89 e jun/90 in
"Indicadores da Economia Mundial no.1 - 1990"

Elab: Coordenação de Conjuntura Internacional/ DEAIN/SNP/MEFP

Notas: * Mandato Margaret Thatcher: 1979/ 1990

** Mandato Ronald Reagan 1981/ 1989

Os dados da tabela seguinte mostram os pesos dos Estados da OCDE nas suas economias e também mostram, que no período da ampla aceitação das teses de redução das receitas governamentais, a implementação real dessas propostas foram exceções e limitadas.

⁸⁶ ZIMMERMANN, G. Projeção da Carga Tributária Nacional Brasileira (2008-2025) in Plano Nacional de Habitação, PNUD/ Ministério das Cidades/Instituto Via Pública, 2008

Das vinte economias listadas, apenas três apresentaram quedas expressivas em suas receitas públicas em relação aos seus PIBs, enquanto onze tiveram suas receitas aumentadas.

Pretende-se com estes exemplos constatar que apesar dos desejos expressos por seus mandatários, nem sempre seus objetivos são alcançados como pressupõe o modelo do Ciclo Político dos Negócios.

Receitas Correntes do Governo como proporção do PIB nos países da OCDE				
1985 - 2000				% do PIB
Países	1985	1990	1995	2000
Estados Unidos	28,7	29,3	29,8	31,6
Japão	37,5	40,2	38,0	39,0
Alemanha	44,5	41,8	43,0	44,4
França	48,9	47,4	48,0	50,0
Itália	37,5	41,3	43,5	44,1
Reino Unido	41,2	40,4	38,6	41,1
Canadá	39,5	43,1	43,2	44,3
Austrália	32,7	31,8	31,7	32,5
Áustria	47,6	46,2	47,3	46,4
Bélgica	47,0	44,1	46,0	47,0
Dinamarca	...	52,5	54,3	52,7
Espanha	34,1	37,5	37,4	38,4
Finlândia	45,6	49,6	50,6	50,3
Grécia	32,3	31,6	44,5	49,9
Irlanda	40,2	36,7	35,4	34,7
Noruega	51,4	52,3	51,1	57,2
Nova Zelândia	...	43,6	41,5	40,7
Países Baixos	47,9	43,7	43,6	43,7
Portugal	32,5	34,6	36,6	40,2
Suécia	56,6	59,7	54,2	56,8
Países da OCDE	43,1	42,7	43,4	44,8

Fontes: dados 1985 a 2000: OCDE - "Economic Outlook" - jun/2001 in
"Indicadores da Economia Mundial, MPO, no. 12 - 2001"

Elab: Coordenadoria de Conjuntura Internacional /CGPC/SEAIN/MP

Evidências e Estudos no Brasil

Apenas mais recentemente esse debate chegou ao Brasil com a publicação de diversos trabalhos⁸⁷, entre os quais os de Meneguín (2.000) e Meneguín e Bugarín (2.001) questionando a reação do governante diante de chances de se reeleger. Os autores, baseados na vasta literatura americana, chegam a um resultado oposto àquele encontrado por Rogoff (1990), sugerindo que um governante com elevada probabilidade de se reeleger optará por uma política fiscal mais restritiva do que a de um governante com baixa probabilidade de reeleição. Sugerem, ainda, que esse fenômeno se basearia no fato de uma política fiscal pródiga implicar elevado custo fiscal e político após as eleições, o que preocuparia mais o governante com reais chances de ser reeleger.

Meneguín analisa a situação específica do Distrito Federal, que teve o mesmo governador nos mandatos de 1990-1994 (no qual inexistia o instituto da reeleição) e de 1999-2002 (no qual o governador podia e tinha chances de se reeleger). Ao decompor os gastos do governo nos dois mandatos, o estudo mostra uma maior participação dos gastos com publicidade no segundo período, em oposição a uma maior participação dos gastos com investimento no primeiro.

Em 2005, os mesmos autores estudaram empiricamente as relações entre a probabilidade de reeleição e as variáveis fiscais em duas vertentes. Numa delas foram analisadas as ações dos políticos e suas chances de continuar por mais quatro anos e na segunda a probabilidade da reeleição interferir nas ações de política fiscal.

Seus resultados sugerem que as duas opções se complementam, cada uma valendo para períodos distintos da campanha eleitoral. No geral, as evidências mostraram que o governante candidato à reeleição tende a diminuir/ controlar a despesa per capita de manutenção da máquina administrativa (custeio) e incrementar

⁸⁷ Entre outros SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. Dados: vol 40, nº 3, 1997; COSSIO, Fernando Andrés Blanco. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. mimeo, (1998); BOTELHO, Ricardo (2002). Determinantes do comportamento fiscal dos estados brasileiros. Dissertação de mestrado – IPE/FEAC/USP; FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Dados: vol 45, nº 2, pg 303-344, 2002; ARAUJO Junior, A. F. de, CLÁUDIO DJISSEY SHIKIDA, C. D. e SILVA, M. C da Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reelection: uma breve análise do caso mineiro, Ibmecc, MG Working Paper – WP2 (2003).

os gastos com obras (investimentos públicos) porque ao assim proceder, sua chance de reeleição aumentaria. Segundo os autores, os eleitores condenariam não o aumento das despesas em si, mas o das despesas per capita de custeio.

O estudo sugeriu que, por um lado, o governante é consciente de que pode influir em sua probabilidade de reeleição por meio de sua política fiscal, o que cria um incentivo ao gasto excessivo em anos eleitorais e, por outro, o próprio governante, percebe o custo futuro desse comportamento, caso seja eleito. Finalmente, essa percepção se dá muito antes do fim da campanha eleitoral e pode fazer com que ele considere estável a probabilidade de ser reeleito e adote comportamento diverso. Enfim, a possibilidade dos políticos aumentarem seus gastos indiscriminadamente ao considerarem “consolidadas” suas possibilidades de reeleição, poderia explicar as várias limitações aos gastos públicos nos últimos seis meses de mandato da atual lei de responsabilidade fiscal.

Em 1986, sem influência dos estudos sintetizados no início deste capítulo, em meu trabalho “O Município no Sistema Tributário: Os Municípios Paulistas e o Caso de Campinas”, já tinha captado, através da análise dos balanços das seguidas e variadas administrações campineiras, entre os anos de 1.968 e 1.985, a existência de fortes relações entre a política orçamentária então praticada e os anos eleitorais. A essa relação dei o nome de Dinâmica Política Administrativa.⁸⁸

A Dinâmica Político-Administrativa.

Inicialmente e antes de entrar na análise do ciclo econômico e da dinâmica fiscal, vejamos de que modo o aspecto político-administrativo nela interfere. Importante destacar que o ano eleitoral marca o fim de mandato e que um novo mandatário será escolhido ou o próprio mandatário será reconduzido. Pela ótica da captação de recursos, vale considerar o fato de que as leis que definem a arrecadação do ano

⁸⁸ ZIMMERMANN, G. 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, Seade, 1989, Coleção Economia Paulista: V.1, nº. 3.

posterior ao pleito são feitas e aprovadas pela gestão que se finda e a arrecadação resultante beneficiará a nova administração. Nessas condições, a possibilidade de previsões de aumentos reais da carga tributária é bastante limitada, pois o custo político do esforço arrecadatório será arcado pela gestão que se acaba, enquanto os benefícios serão usufruídos pela administração futura. Além disso, o imposto Predial, Territorial e as Taxas pelos Serviços Urbanos são tributos diretos que atingem o conjunto dos eleitores, com inegáveis reflexos no processo eleitoral. Mais ainda, as leis orçamentárias devem ser enviadas para as Câmaras municipais justamente no final das campanhas políticas, etapa na qual qualquer polêmica pode ser decisiva para o resultado final do pleito.

Assim sendo, o esforço da ação tributária, no que tange aos impostos diretos, é amortecido, sendo redirecionado para os tributos indiretos⁸⁹. Este procedimento amortece o ônus do reajuste dos tributos diretos que atingem praticamente toda a população, restringindo-o a um número bem menor de contribuintes-eleitores. Tem-se também, a favor desse procedimento, no caso municipal, a sistemática de recolhimento do Imposto sobre Serviços, que permite distanciar a efetiva cobrança do período crítico do processo eleitoral sem comprometer as previsões orçamentárias anuais.

A dinâmica político-administrativa interfere também na captação das operações de crédito. Tecnicamente, isto ocorre em situações normais, porque se conjugam a diminuição da receita própria, dada pela condicionante citada, com a inexistência ou pouca expressividade dos saldos dos exercícios anteriores que são minimizados para a administração futura. Politicamente, isto pode ocorrer, porque a nova administração nem sempre possui o mesmo grau de interligação com as fontes de financiamento. É o caso sempre que a nova administração representa um reordenamento dos interesses locais. Esses fatos certamente se refletem na possibilidade de financiamento e induzem à captação de empréstimos, que é menor no início das gestões e cresce com o decorrer dos mandatos.

Além dos tributos diretos e das operações de crédito, outros três itens da receita com menores expressões orçamentárias sofrem reflexos da dinâmica eleitoral: a

⁸⁹ É bom lembrar que essas condicionantes, guardadas as diferenças, também incidem sobre os impostos diretos da União, especialmente o imposto de renda, apesar da ausência de eleições para a chefia do executivo federal.

alienação de bens móveis e imóveis, a cobrança de multas e a cobrança da dívida ativa. Esses itens fazem parte da cooptação política tanto por parte da administração que se encerra, quanto das forças ascendentes.

O exposto evidencia que, tendencialmente, manifesta-se uma dinâmica própria às receitas públicas municipais, cujos ciclos são determinados pelos anos eleitorais, nos quais as receitas dos tributos diretos (IPTU e taxas) diminuem, a arrecadação do tributo indireto (ISS) aumenta, a venda de bens públicos cresce e as receitas de multas e tributos atrasados diminuem.

Essa dinâmica provoca prejuízos absolutos nos municípios nos quais a receita tributaria se assenta no IPTU. Sem a compensação financeira propiciada pela contrapartida do ISS, essas localidades vêm seus recursos reduzidos no ano eleitoral e a recuperação posterior dificultada pela legislação que limita a correção do IPTU acima dos índices oficiais da inflação. Para os municípios maiores esta recuperação é facilitada tanto pela significância do ISS, quanto pela disponibilidade técnica em recolocar em novas bases os tributos locais (elaborar novo Mapa de Valores, novo Código Tributário Municipal, etc.).

Nos casos de reordenamento tributário ou mesmo elevação de alíquotas (e aqui se incluem todos os municípios), ela ocorre normalmente entre o segundo e o terceiro ano da gestão. Isto porque o segundo ano é o primeiro em que a nova administração elabora o orçamento e o terceiro guarda prudente distância dos debates eleitorais.

O movimento das receitas

Na análise efetuada em 1.989⁹⁰, tive oportunidade de avaliar os ciclos eleitorais de 1.968, 1.976 e 1.982 para Campinas. Dentre os resultados encontrados, destaca-se que o reordenamento dos Impostos locais (elaboração de novo Código Tributário Municipal e a reorganização dos cadastros fiscais) ocorreu em quatro momentos principais: 1.966, 1.969, 1.973 e 1.983. O Código de 1.966, o único realmente novo, foi reflexo das alterações operadas no Código Tributário Nacional. Os três restantes ganharam status de novo código devido principalmente a grande quantidade de

⁹⁰ ZIMMERMANN (1989), op. cit.

alterações introduzidas na sistemática da administração tributária e as redefinições de normas fiscais que visavam ampliar a cobrança dos tributos já definidos ou criar novas taxas sobre serviços urbanos (novos ou não).

Todas as alterações, exceto a primeira, inserida no movimento de readaptação das finanças locais aos novos ditames postos pela reforma tributária nacional de meados dos anos 60 - ocorreram no primeiro ano das gestões municipais. Portanto, cada primeiro ano de mandato é tributariamente privilegiado por ser período de estabelecimento de novas linhas de atuação e guardar maior distância em relação às futuras eleições.

As principais medidas visando as reorganizações cadastrais aconteceram em 1.968, 1.969, 1.977, 1.978 e em 1.980-83. Em Campinas, os cadastros dos contribuintes do Imposto sobre Serviços e das empresas, para efeito de lançamento da Taxa de Licença para Instalação e Funcionamento, foram organizados em 1.969 e revisados em 1.977, justamente anos iniciais de gestões. Para a reorganização do cadastro imobiliário, foram contratados levantamentos aerofotogramétricos em 1.968, 1.978 e 1.980-83.

O recadastramento de 1.968 foi conseqüência também das readaptações induzidas pela reforma tributária nacional. O de 1.978 deveu-se à grave crise financeira por que passava a Prefeitura Municipal. No entanto, a ineficácia do serviço obrigou a recontração, em 1.980, de novo voo fotográfico sob novas especificações. Contudo, por problemas de não-pagamento, fruto da crise econômica (mas certamente também por não produzir efeitos benéficos à gestão contratante que se encerrava), o serviço foi paralisado, sendo retomado apenas em 1.983, início de nova administração.

O "novo" Código Tributário Municipal de 1.969 provocou, no primeiro ano de sua efetiva vigência (1.970) e com os cadastros recém-atualizados, aumentos reais de 107% no recolhimento dos impostos e de 51% na arrecadação com novas taxas de serviços urbanos. A estrutura das receitas locais colocou em novo patamar a receita proveniente dos impostos e abriu campo à cobrança de taxas, cujo crescimento, a partir de 1.971, fez com que o montante arrecadado nessa rubrica superasse em 5 vezes o arrecadado pelos impostos imobiliários Predial e Territorial.

Entretanto, como as taxas são tributos diretos e possuem regressividade intrínseca mais acentuada que o IPTU, a possibilidade de continuarem crescendo era extremamente limitada. Assim, o Código Tributário de 1.973 ampliou a possibilidade de arrecadação do Imposto Predial Urbano através da majoração de alíquotas, manteve intacto o potencial arrecadatário das taxas e diminuiu o do Imposto Territorial Urbano, eliminando as alíquotas efetivas que eram maiores para os terrenos mais valorizados. Mesmo nessas condições, a arrecadação do Imposto Predial apresentou, em 1.974, crescimento real de 96%, sem que houvesse perdas reais no recolhimento do Imposto Territorial, das Taxas de Serviços Urbanos e do Imposto sobre Serviços. Tal resultado financeiro só pode ser alcançado graças à elevação mais que proporcional do imposto sobre os terrenos de menor valor e da carga tributária sobre a população residente (sobre as moradias) de mais baixa renda.

Além dessas alterações ocorridas nos primeiros anos de novas administrações, a influência da dinâmica político-administrativa nas finanças públicas campineira pode ser sentida nos anos eleitorais de 1.972, 1.976 e 1.982.

Em 1.972, os impostos diretos incidentes sobre a totalidade dos contribuintes-eleitores decresceram 10,5% reais. Em contrapartida, o Imposto sobre Serviços, indireto e incidente sobre um menor número de munícipes, cresceu 20%, impedindo desta forma a queda da receita tributaria total. Ainda com claras motivações eleitoras, a arrecadação de multas derivadas do poder de polícia do governo municipal diminuiu 31% reais, registrando o mais baixo montante cobrado pela administração de 1.969-72. Ainda em 1.972, a Alienação de Bens Móveis e Imóveis (vendas de próprios municipais) atingiu 3% da receita efetiva do Município, tendo aumentado 6 vezes em relação à media dos anos anteriores da mesma administração. Finalizando as peculiaridades dessa sucessão eleitoral, cabe destacar a Lei Municipal n°. 4.242, de 03/01/73, que anistiava todas as multas e correções monetárias dos débitos em atraso, desde que fossem pagas integralmente até 15/01/73, com juros de mora de 1% ao mês.

No ano eleitoral de 1.976, o mesmo esquema foi utilizado, porém, mais intensamente. Os impostos diretos (IPTU) foram reduzidos em 22% reais, o que, dado o novo patamar dos recursos envolvidos, representou uma perda sete vezes superior de

receita em relação ao mesmo "benefício" similar de 1.972. As multas diminuíram 40% reais em relação à média 1.973-76, e a venda de próprios municipais propiciou 4,1% das receitas efetivas de 1.976, significando um aumento de 17 vezes em relação à média dos três anos anteriores. Esse ano de transição administrativa foi marcado ainda pela concessão de anistia fiscal que também abrangeu todas as multas e correções monetárias incidentes sobre os tributos em atraso, incluindo até mesmo os anteriores a 1.970. A abrangência e "generosidade" da lei fizeram com que a arrecadação da Dívida Ativa Municipal duplicasse, em termos reais, em relação à média dos anos anteriores, o que, pela ausência de correção monetária e multas, indica o vulto dos atrasos.

A tipicidade dos anos eleitorais não foi tão nítida em 1.980, devido à própria atipicidade da eleição realizada. Anteriormente marcada para 1.980, ela foi adiada e os prefeitos de então puderam candidatar-se a cargos legislativos. Esta anomalia aliada à agudização da crise econômica fez com que os dois anos complementares dos mandatos apresentassem leves traços da dinâmica político-administrativa até então bastante visível nos anos de sucessão. De fato, 1.980 e 1.981 foram anos em que a receita tributária própria decresceu 4% reais, queda esta até então registrada apenas em 1.976, ano da última eleição municipal.

Em 1.982, a comando do executivo passou às mãos do presidente da Câmara de Vereadores, pertencente ao partido do governo federal (PDS), adversário eleitoral da administração finda, então filiada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).⁹¹ Contudo, apesar de ocupar a chefia do executivo municipal, o PDS não contava com chances de vitória, o que se confirmou com a grande votação recebida pelo ex-vice-prefeito. Desta forma, preocupado em atingir a futura gestão do PMDB e pouco se importando com a crise financeira, o PDS aprovou um orçamento para o exercício seguinte que reduzia os tributos lançados (IPTU, taxas e ISS incidente sobre os profissionais liberais) em 20% reais, o que provocou a maior queda na receita tributária própria nos 19 anos que tive oportunidade de analisar, como mostram os dados a seguir.

⁹¹ O prefeito em exercício desincompatibilizou-se para concorrer a uma vaga na Câmara Federal e o então vice-prefeito não assumiu o cargo vago para não se ver impedido de disputar o próximo mandato (preferiu disputar uma eleição para um mandato de seis anos ao invés de responder por final de dois anos de mandato).

Evolução de Itens Destacados da Receita Pública do Município de Campinas
1968-85

Milhões de CR

Itens	1968**	1969	1970	1971	1972**	1973	1974	1975	1976**	1977	1978	1979	1980	1981	1982***	1983	1984
Receita Total	40.028	36.605	46.738	41.493	44.679	62.305	73.341	82.181	79.958	67.284	82.915	85.733	77.937	78.025	86.191	79.275	76.142
Receitas Correntes	34.735	33.024	42.956	35.646	37.564	48.837	55.532	62.125	59.872	63.298	71.946	75.220	72.224	70.333	75.399	76.249	71.167
Receitas Tributárias	7.093	7.384	11.684	12.131	13.049	16.813	19.503	22.390	23.973	26.580	29.100	32.325	31.055	29.574	32.587	27.081	28.482
Impostos	2.067	2.728	5.640	5.189	5.850	9.537	11.016	13.870	14.492	17.600	20.385	20.314	20.196	21.375	23.862	20.203	21.639
Predial	330	288	1.281	1.064	963	1.227	2.405	3.616	2.851	4.186	4.414	3.984	3.873	5.890	7.100	5.786	5.991
Territorial	54	51	176	161	134	179	326	808	607	1.681	1.671	2.233	2.181	1.804	1.819	1.440	1.617
sobre Serviços	1.683	2.211	4.002	3.963	4.753	8.131	8.284	9.448	11.033	11.732	14.299	14.095	14.140	13.680	14.942	12.977	14.030
Taxas	3.909	4.043	5.387	6.940	7.198	7.276	8.486	8.519	9.480	8.979	8.714	12.011	10.859	8.198	8.724	6.877	6.558
Serviços Urbanos	2.039	1.969	2.969	5.689	6.131	6.171	5.831	5.812	6.125	6.273	6.223	9.468	8.592	6.548	6.391	5.030	4.779
Transferências	16.908	16.534	20.359	21.300	23.450	27.507	30.479	31.053	30.225	34.198	39.254	39.430	37.448	36.634	40.102	36.500	37.290
Correntes	16.189	16.145	19.668	20.330	22.183	25.842	28.774	29.480	28.759	32.146	37.788	37.795	36.220	35.148	38.411	35.365	35.395
de Capital	719	389	691	970	1.267	1.665	1.705	1.573	1.466	2.052	1.466	1.635	1.228	1.486	1.691	1.135	1.895
Receitas de Capital	5.293	3.581	3.782	5.847	7.115	13.468	17.809	20.056	20.086	3.986	10.969	10.513	5.713	7.692	10.792	3.026	4.975
Alienação de Bens	62	181	269	165	1.196	81	132	152	2.660	354	93	103	219	337	120	63	286
Operações de Crédito	4.512	3.009	2.820	4.711	4.651	11.812	15.971	18.329	15.978	1.578	9.409	8.773	4.265	5.868	8.979	1.826	2.228
Receitas Diversas																	
Patrimonial + Outras***	7.510	3.367	2.118	3.349	2.331	6.182	7.255	10.254	7.140	4.571	5.058	5.099	5.253	6.699	4.400	13.802	7.288

Fonte: Balanços municipais analisados pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Campinas.

Notas: * Valores deflacionados pelo IGP - Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas

** Anos de eleições municipais

*** Inclui, Multas, Idenizações, Emolumentos, Juros, Correção Monetária, Cobrança da Dívida Ativa, Eventuais, Exercícios Anteriores, Fundos Diversos e outras de menores expressões.

Evolução da Estrutura dos Itens Destacados da Receita Pública do Município de Campinas
1968-85

Per

Itens	1968*	1969	1970	1971	1972*	1973	1974	1975	1976*	1977	1978	1979	1980	1981	1982*	1983	1984
Total Geral da Receita	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Corrente	86,8	90,2	91,9	85,9	84,1	78,4	75,7	75,6	74,9	94,1	86,8	87,7	92,7	90,1	87,5	96,2	93,5
Receita Tributária	17,7	20,2	25,0	29,2	29,2	27,0	26,6	27,2	30,0	39,5	35,1	37,7	39,8	37,9	37,8	34,2	37,4
Impostos	5,2	7,5	12,1	12,5	13,1	15,3	15,0	16,9	18,1	26,2	24,6	23,7	25,9	27,4	27,7	25,5	28,4
Predial	0,8	0,8	2,7	2,6	2,2	2,0	3,3	4,4	3,6	6,2	5,3	4,6	5,0	7,5	8,2	7,3	7,9
Territorial	0,1	0,1	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	1,0	0,8	2,5	2,0	2,6	2,8	2,3	2,1	1,8	2,1
sobre Serviços	4,2	6,0	8,6	9,6	10,6	13,1	11,3	11,5	13,8	17,4	17,2	16,4	18,1	17,5	17,3	16,4	18,4
Taxas	9,8	11,0	11,5	16,7	16,1	11,7	11,6	10,4	11,9	13,3	10,5	14,0	13,9	10,5	10,1	8,7	8,6
Serviços Urbanos	5,1	5,4	6,4	13,7	13,7	9,9	8,0	7,1	7,7	9,3	7,5	11,0	11,0	8,4	7,4	6,3	6,3
Transferências	42,2	45,2	43,6	51,3	52,5	44,1	41,6	37,8	37,8	50,8	47,3	46,0	48,0	47,0	46,5	46,0	49,0
Correntes	40,4	44,1	42,1	49,0	49,6	41,5	39,2	35,9	36,0	47,8	45,6	44,1	46,5	45,0	44,6	44,6	46,5
de Capital	1,8	1,1	1,5	2,3	2,8	2,7	2,3	1,9	1,8	3,0	1,8	1,9	1,6	1,9	2,0	1,4	2,5
Itens da Receita de Capita	13,2	9,8	8,1	14,1	15,9	21,6	24,3	24,4	25,1	5,9	13,2	12,3	7,3	9,9	12,5	3,8	6,5
Alienação de Bens	0,2	0,5	0,6	0,4	2,7	0,1	0,2	0,2	3,3	0,5	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1	0,4
Operações de Crédito	11,3	8,2	6,0	11,4	10,4	19,0	21,8	22,3	20,0	2,3	11,3	10,2	5,5	7,5	10,4	2,3	2,9
Receitas Diversas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Patrimonial + Diversas	18,8	9,2	4,5	8,1	5,2	9,9	9,9	12,5	8,9	6,8	6,1	5,9	6,7	8,6	5,1	17,4	9,6

Nota: Tabela derivada da anterior (Evolução de Itens Destacados das Receitas Públicas de Campinas)

O movimento dos gastos

Uma vez observado como um ciclo político-administrativo induz o comportamento das receitas municipais, vejamos sua Influência nos gastos locais. Mesmo sem grande grau de desagregação, para não cair em vicissitudes contábeis, é possível chegar a resultados claros, em termos de conclusões. Ainda com base nos levantamentos que fiz sobre Campinas, quero aqui explorar o perfil dos gastos para avançar na idéia de que a dinâmica político-administrativa de fato tem um impacto no conjunto das finanças públicas.

Vejamos primeiro os gastos globais de pessoal, amortização do principal e dos juros da dívida pública e o total dos investimentos. Esses itens responderam em 1.968 por 72% do orçamento local, 80% em 1.972, 77% em 1.976 e 67% em 1.982. Estudando-os, estaremos captando a parte substancial dos gastos. Há, contudo, uma diferença básica em termos da análise do impacto; aqui, diferentemente das receitas, a influência deve ser procurada não no ano imediatamente posterior, pois a administração que se finda tende a capitalizar os benefícios advindos da alocação dos recursos e repassar seus custos. Assim sendo, é de se esperar que os investimentos diminuam, uma vez que sua continuidade e, portanto, os benefícios políticos seriam apropriados pela administração futura. Esta mesma tendência comportamental explica ainda a contratação de empréstimos cujo recebimento viesse recair com maior peso sobre a administração seguinte.

Na mesma linha, em final de governo, os gastos com pessoal tendem a aumentar devido à prática de empreguismo, aumentos salariais, etc. Assim, em 1.969, a folha de pagamento de Campinas passou a absorver 34% das receitas correntes, sendo que representava 28% em 1.968. Finalmente, em 1.970, primeiro ano no qual a nova administração elaborou integralmente o orçamento, o patamar de 1968 foi repostado. O ano de 1.969 registrou ainda pequena elevação dos compromissos com a dívida pública, que passou de 5,4% para 6,8% do total das despesas, e grande queda dos gastos de capital (de 46,8% do orçamento em 1968 para 26,6% em 1969). Esses dados indicam a característica ainda predominante no período (início da expansão

econômica do "milagre") de créditos de curto prazo. Esta conclusão é reforçada pelo fato de o peso da dívida ter voltado a cair no segundo ano da administração seguinte.

A sucessão de 1.972 foi a única em todo o período analisado em que o mesmo grupo político conseguiu vencer o processo eleitoral. Portanto, os enfoques sobre o direcionamento dos gastos e as relações com as fontes de financiamento permaneceram intactos. Nessa sucessão, nenhum dos gastos em análise sofreu mudanças significativas, mantendo-se no mesmo nível os investimentos e os gastos com pessoal. Mesmo assim, no ano seguinte (1.974), o primeiro no qual o novo chefe do executivo fez seu próprio orçamento, os gastos com pessoal foram, grosso modo, contidos no mesmo nível real, mas caíram 32% em relação às receitas correntes. Simultaneamente, aumentou a volume de inversões, atingindo a maior porcentagem do orçamento do período 1968-85: 58,6%.

A sucessão seguinte (1.976) alterou novamente a composição do grupo dirigente. As influências político-administrativas nas despesas locais se assemelham às de 1.968, quando também ocorreu substituição parcial dos interesses representados. Em 1.977, as gastos com pessoal cresceram 50% reais, elevando sua participação nas receitas correntes para 57% contra as 41% verificados em 1.976, enquanto as gastos de capital caíram como parcela do orçamento global de 39,4% em 1.976 para 13,6%.

Variações tão intensas não podem ser explicadas apenas pela reversão econômica ocorrida no período. Tem-se necessariamente que atentar para a sucessão administrativa. Tanto é assim que os encargos da dívida pública passaram a representar 18,5% dos dispêndios, com crescimento real de 130% em relação ao último ano da gestão anterior.

Em 1.978, ano do primeiro orçamento definido pela nova gestão, os investimentos aumentaram 225% em termos reais, mas, limitados pela crise econômica geral, seu nível correspondeu a um terço do registrado em 1.976. A folha de pagamento foi contida no mesmo patamar de 1.977, e quando comparada com as receitas correntes de 1.978, representou 49% (uma queda de oito pontos percentuais).

Em 1.982, as dados contábeis refletem menos os impactos da sucessão, devidos principalmente à peculiaridade política do mandato-tampão exercido pelo presidente da

Câmara Municipal. Registra-se, porém, elevação do peso da dívida pública no orçamento geral, que passou de 18,6% em 1982 para 22,2% em 1.983. Esse aumento não deve ser subestimado, pois a chefia do executivo no período anterior ao mandato-tampão foi exercida pelo então vice-prefeito e candidato à sucessão no ano seguinte. Portanto, não postergou pagamentos para que ele mesmo pagasse após 8 ou 9 meses, acrescidos de juros e correção monetária. Desta forma, o "pequeno" aumento percentual do peso da dívida foi, em grande parte, fruto de um período de curta gestão (6 meses) no auge da crise econômica.

O mesmo cuidado devemos tomar com referência aos gastos com pessoal, pois a manutenção do mesmo percentual em relação ao total do orçamento (52%) esconde, de fato, significativo aumento da participação dos salários na receita corrente, que nesse ano atingiu 61%, a maior dentre no período em questão.

Este quadro ganha cores ainda mais fortes se considerarmos que à época da administração provisória houve volumosas demissões de funcionários, registradas pela imprensa local como "perseguição política". Tais demissões foram acompanhadas de aumentos salariais, principalmente no topo do funcionalismo. Neste momento, a lógica pré-eleitoral de não expandir o custeio, voltando os recursos para investimentos e obras não foi aplicada. Prevaleceu o Interesse em cooptar parte da "máquina administrativa", pelo partido então provisória e inesperadamente no governo (PDS).

As influências político-administrativas vieram confirmar-se novamente em 1.983, ano em que a nova administração, seguindo os mesmos passos das anteriores, reduziu drasticamente o peso orçamentário dos salários em 32% reais, tarefa facilitada pela contenção dos altos salários, reduzindo os gastos com pessoal em 50% dos recursos correntes. Contudo, esse esforço não foi suficiente para manter o nível anterior de investimentos, pois a dívida pública absorveu 22% dos recursos orçamentários, a mais alta participação deste período.

A dinâmica induzida pelas sucessões político-administrativas revelou, em Campinas, a existência de um período no qual se reordena a estrutura das finanças, aumentando a captação de recursos (próprios e externos) e comprimindo-se os gastos com pessoal. Assim sendo, o "empreguismo" exercido ao final dos mandatos, como

forma de cooptação política, e no início, como prêmio a correligionários, encontrou limites na própria intensidade do reordenamento. Desta forma, reordenamento de 1983-84 reduziu em 37% reais o montante da folha de pagamento, através de uma política de incentivos à demissão voluntária. Os baixos salários, em relação ao mercado, aliados à instabilidade na posição ocupada induziram à Intensificação da rotatividade de pessoal, principalmente nas faixas de funcionários com 5 a 10 anos de emprego.

Em 1.984 cerca de 40% do funcionalismo local contava com menos de três anos de permanência no emprego, devido à saída dos mais antigos, incentivados no início da gestão 1.983-89 e reflexo das contratações realizadas no final da gestão anterior, no período que antecedeu a eleição de 1.982. Apenas cerca de 30% dos servidores trabalhavam a mais de seis anos na Prefeitura Municipal.

Desta forma, o "empreguismo" não gerou em si mesmo aumento no volume de empregos. Talvez os baixos salários e a instabilidade funcional expliquem as taxas de rotatividade mais elevadas do que as do mercado de trabalho local e dêem condições para o exercício da utilização política das vagas, sem que isto implique necessariamente aumento constante do funcionalismo. Um indicador para essa hipótese é a estabilidade maior existente nos quadros da Saúde e Educação. Na primeira, por exemplo, cerca de 84% dos servidores possuem menos de 8 anos de emprego, mas 52% possuem entre 4 e 8 anos. Isto ocorre em geral com as funções bem definidas (professores, advogados, fiscais tributários etc.).

Evolução de Itens Destacados da Despesa Pública do Município de Campinas

1968-84

Milhões de CR\$ de 1968

Itens	1968**	1969	1970	1971	1972**	1973	1974	1975	1976**	1977	1978	1979	1980	1981	1982**	1983	1984
Despesa Total	49.822	37.882	47.554	45.820	52.904	57.647	91.382	79.393	77.384	71.055	85.469	102.303	93.195	91.859	108.866	96.110	141.930
Despesas Correntes	26.474	27.807	33.421	25.695	30.055	33.454	37.795	46.823	46.860	61.423	68.516	77.539	73.226	75.747	92.505	77.813	116.057
Pessoal e Encargos	12.434	14.819	15.258	18.144	19.669	21.649	22.017	27.981	29.396	43.977	43.991	57.312	49.621	50.035	56.807	35.315	58.743
Material de Consumo	1.347	1.117	1.760	2.408	2.699	2.533	3.965	5.690	5.758	3.822	4.916	6.193	6.956	7.225	7.267	8.125	8.404
Serviços de Terceiros	992	1.171	1.882	1.335	3.401	4.415	7.277	7.771	6.855	5.241	4.834	5.343	4.632	4.931	5.648	8.821	16.015
Encargos da Dívida	1.809	1.803	913	712	3.628	3.244	2.967	4.020	3.686	6.548	5.949	5.851	9.546	10.270	16.322	15.143	24.395
Despesas de Capital	23.340	10.075	14.133	20.125	22.849	24.193	53.587	32.569	30.525	9.632	16.953	24.764	19.969	16.111	16.361	18.297	25.873
Investimentos	19.349	9.171	6.753	11.546	20.818	22.371	51.135	29.242	28.453	3.001	9.780	19.109	15.420	12.057	12.445	13.652	19.519
Amortização da Dívida	888	744	1.055	989	1.515	1.539	2.221	2.341	2.052	6.631	7.153	5.595	4.239	4.009	3.916	4.644	6.353

Fonte: Balanços municipais analisados pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Campinas.

Notas: * Valores deflacionados pelo IGP - Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas

** Anos de eleições municipais

*** Inclui, Multas, Idenizações, Emolumentos, Juros, Correção Monetária, Cobrança da Dívida Ativa, Eventuais, Exercícios Anteriores, Fundos Diversos e outras de menores expressões.

Evolução da Estrutura dos Itens Destacados da Despesa Pública do Município de Campinas

1968-84

Percentagens

Itens	1968**	1969	1970	1971	1972**	1973	1974	1975	1976**	1977	1978	1979	1980	1981	1982**	1983	1984
Despesa Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas Correntes	53,1	73,4	70,3	56,1	56,8	58,0	41,4	59,0	60,6	86,4	80,2	75,8	78,6	82,5	85,0	81,0	81,8
Pessoal e Encargos	25,0	39,1	32,1	39,6	37,2	37,6	24,1	35,2	38,0	61,9	51,5	56,0	53,2	54,5	52,2	36,7	41,4
Material de Consumo	2,7	2,9	3,7	5,3	5,1	4,4	4,3	7,2	7,4	5,4	5,8	6,1	7,5	7,9	6,7	8,5	5,9
Serviços de Terceiros	2,0	3,1	4,0	2,9	6,4	7,7	8,0	9,8	8,9	7,4	5,7	5,2	5,0	5,4	5,2	9,2	11,3
Encargos da Dívida	3,6	4,8	1,9	1,6	6,9	5,6	3,2	5,1	4,8	9,2	7,0	5,7	10,2	11,2	15,0	15,8	17,2
Despesas de Capital	46,8	26,6	29,7	43,9	43,2	42,0	58,6	41,0	39,4	13,6	19,8	24,2	21,4	17,5	15,0	19,0	18,2
Investimentos	38,8	24,2	14,2	25,2	39,4	38,8	56,0	36,8	36,8	4,2	11,4	18,7	16,5	13,1	11,4	14,2	13,8
Amortização da Dívida	1,8	2,0	2,2	2,2	2,9	2,7	2,4	2,9	2,7	9,3	8,4	5,5	4,5	4,4	3,6	4,8	4,5

Nota: Tabela derivada da anterior (Evolução de Itens Destacados da Despesa Pública de Campinas)

Finalizando a análise dos impactos provocados nas finanças municipais pelo ciclo político-administrativo, merece particular atenção o período no qual os empréstimos foram os mais elevados. Este período coincide, de certa forma, com o "milagre econômico" (1.973-76), mas também coincide com um momento em que o prefeito local, eleito pelo Movimento Democrático Brasileiro - MDB, mudou-se para a Aliança Renovadora Nacional - ARENA, então partido governamental. Nesse quadriênio, a média dos empréstimos, em termos reais, foi quatro vezes superior à média do quadriênio anterior, também abrangido pelo "milagre econômico", mas tendo na chefia do executivo local um político ligado ao MDB.

Em 1.982, verificou-se também expressiva elevação dos empréstimos. Esse ano, ao contrário do período 1.973-76, caracterizou-se pelo auge da crise econômica. Mesmo sendo um ano eleitoral e, por isso, impróprio para a captação de empréstimos e marcado por um mandato-tampão, registrou-se o segundo maior montante de operações de crédito desde que a economia nacional entrou em fase de desaceleração: 50% reais a mais que a média do quinquênio anterior. Coincidentemente, encontrava-se provisoriamente na chefia do governo municipal um político também vinculado ao partido governamental. Entretanto, cabe ressaltar que esses empréstimos foram também facilitados pela conjuntura das finanças externas do País, que se encontravam (1.981-82) em colapso. Assim sendo, as operações de empréstimo no exterior foram incentivadas tanto para as empresas estatais, quanto para os governos municipais e estaduais.

Fica evidente que as finanças municipais foram impactadas pelas eleições, tanto pela ação dos mandatários na política fiscal (arrecadação e alocação dos recursos), quanto pelas interligações político-partidárias do chefe do executivo local que marcaram maiores repasses de recursos supra municipais, quanto pelo volume das operações de empréstimos, numa inegável comprovação de um ciclo político administrativo (ou ciclo político orçamentário, na moderna linguagem da bibliografia americana)⁹².

Conclusões como estas são freqüentes nos levantamentos da imprensa sobre o comportamento dos gastos fiscais e eleições. Um exemplo pode ser encontrado no seguinte levantamento da Folha de São Paulo: "A 11 meses das eleições municipais de

⁹² Ver, ROGOFF, K.S. (1990), op. cit.

2008, o governo Luiz Inácio Lula da Silva privilegia prefeituras aliadas na liberação de verbas federais de investimento. Mapa da distribuição das verbas, por meio de convênios (transferências discricionárias), com as cem maiores cidades do país mostra que das 30 proporcionalmente mais beneficiadas pelo governo em 2007, 26 são comandadas por partidos aliados. Estas receberam 73% do R\$ 1,5 bilhão destinado pelo governo federal para esses convênios, apesar de governarem 62% da população dessas cidades. (...) No lado oposto da lista, o das 30 cidades que menos recursos receberam apenas duas são do PT. Os oposicionistas receberam 26% dos recursos, embora governassem 37% da população. (...) Em 2004, também houve direcionamento das verbas para aliados: das 50 cidades mais beneficiadas, 26 eram administradas pelo PT.”⁹³

É inegável identificar um ciclo político administrativo dos orçamentos. Mas também é preciso salientar que a evolução dos estudos empíricos sintetizada atrás mostrou que as explicações comportamentais estanques ou baseadas em perfis ideológico e partidários fixos, não encontraram respaldo adequado pelos testes estatísticos realizados.

Sakurai e Gremaud buscando evidências empíricas do *political business cycles* para uma série de dados orçamentários dos municípios paulistas (de 1.989 a 2.001) concluem, ser “possível detectar a presença (estatisticamente significativa) da sensibilidade de algumas das variáveis consideradas frente ao calendário eleitoral, notadamente no ano eleitoral de 1.992”. Utilizando uma variável *dummy* do ano eleitoral somente em relação ao ano anterior e ao posterior, estes autores observaram uma influência estatisticamente significativa do fator “ano eleitoral” sobre o comportamento da despesa dos municípios considerados⁹⁴.

Em estudo recente, Sakurai afirma que “resultados indicam que o fenômeno do ciclo eleitoral é observado de forma mais expressiva em algumas funções específicas, quais sejam, saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo e

⁹³ BRAGON, R. & NUBLAT, J. “Governo federal privilegia prefeituras da base aliada”, Jornal Folha de São Paulo Ed. 18/11/2007. Curiosa é a observação de um prefeito ouvido pela reportagem: “Tenho a impressão que ser da oposição dificulta um pouco mais [a liberação das verbas]. O diálogo entre pessoas do mesmo partido é mais fácil, a pessoa pede mais e se beneficia mais (...) Isso sempre foi assim.”

⁹⁴ SAKURAI, S. N. e GREMAUD, A. P - *Political business cycles*: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001), Economia Aplicada, vol.1, nº.1, Ribeirão Preto, Jan./Mar.2007.

transportes. Especificamente para as duas primeiras funções (com fortes apelos políticos junto aos eleitores), foi possível inferir tais manipulações, através de aumento das suas respectivas despesas. (...) De toda forma, os resultados indicam que nem todas as funções avaliadas são alvos destas distorções e em alguns casos, as mesmas são até negativas, como no caso das funções agricultura e legislativa. Assim, tomados em conjunto, tais resultados sugerem um efeito composição do orçamento municipal especificamente em anos eleitorais, com algumas funções sofrendo expansões de despesas, e outras sofrendo retrações⁹⁵.

Interessante ressaltar nessa ainda incipiente bibliografia brasileira que, as mais fortes comprovações empíricas são exatamente as que tratam de aspectos orçamentários (à la Rogoff), sendo também menos incisivas as conclusões referentes a macroeconomia e ciclos políticos. Resta, segundo os próprios adeptos da Teoria da Escolha Pública esperar que a evolução das técnicas estatísticas traga à luz comprovações mais fortes de seus pressupostos e diagnósticos.

Em suma, a análise precedente dá suporte e mesmo condiciona a metodologia que deve ser usada para análise de séries de dados sobre finanças públicas em períodos inflacionários, como é o caso da parte deste capítulo. A análise de séries orçamentárias longas, em períodos inflacionários, fica, sem dúvida nenhuma, prejudicada se desconsiderar o ciclo político administrativo ou ciclo orçamentário, principalmente nas séries que abrangem exercícios fiscais que conviveram com altas taxas inflacionárias.

No cenário de inflação alta, como a dos meados dos anos 80 aos meados dos 90, as generalizadas quedas das receitas municipais podem, não exclusivamente, mas grande parte, serem explicadas pelas práticas orçamentárias em anos eleitorais, e não apenas pelas razões mais comuns apresentadas pela bibliografia: caronismo ou leniência fiscal dos prefeitos fruto principalmente dos desestímulos provocados pelo alto montante das transferências constitucionais, complexidade e alto custo da administração dos tributos locais, etc.

⁹⁵ SAKURAI, S. N. Estudos Econômicos., São Paulo, 39(1): 39-58, jan-mar 2009.

Conclusões

Com esse trabalho se procurou juntar diversas experiências do autor, buscando contribuir com para o registro da trajetória e dos fenômenos da política fiscal dos municípios no Brasil. Dele algumas certezas gerais emergiram.

Da longa recuperação histórica da tradição fiscal no Brasil, se constatou que os novos perfis tributários, frutos de alterações sociais, políticas ou econômicas, contemplaram as novas correlações de força ou necessidades econômicas, mas sempre conservaram elementos dos desenhos anteriores em função de direitos tradicionais ou de arranjos remanescentes.

Assim, apesar da esfera municipal ter sido a verdadeira origem do direito tributário brasileiro e ter sido muito variada suas possibilidades de arrecadação, a história da tributação nacional é a história da crescente limitação à competência tributária municipal a fatos exclusivamente urbanos e da centralização do poder na esfera superior de poder. Esse movimento não foi linear e contínuo, mas se deu com recorrentes avanços e recuos, prevalecendo no longo prazo o estreitamento da competência da esfera local e mesmo estadual de governo.

Com a intensificação da urbanização e crescimento da economia industrial, a cada nova reformulação do sistema tributário, mais se circunscreveu a competência municipal aos limites da área urbana e se ampliou o sistema de transferência intergovernamental de recursos. Nesse movimento foram privilegiados os centros cujas economias são economicamente mais dinâmicos e os mais populosos.

Embrionário e pouco efetivo nos três primeiros textos constitucionais republicanos, o sistema de transferências intergovernamentais de recursos foi ganhando dimensão crescente e a ele foi sendo repassada a tarefa de compensar os municípios agrícolas, os menores e os pouco ou não integrados aos circuitos produtivos.

Como os sistemas de transferências intergovernamentais no Brasil são relativamente novos e foram pouco cumpridos inicialmente, seus disciplinamentos

foram cada vez mais ancorados em dispositivos legais mais rígidos (constitucionais e/ou em legislação que exigem altos quoruns para aprovação) e menos flexíveis através do tempo. Conseqüentemente, como ficou claro, a distribuição dos recursos entre as unidades federadas de um mesmo nível sub-nacional, pouco mudou nas três últimas constituições e foi acumulando distorções crescentes como as demonstradas.

Certamente, os efeitos conjuntos nos orçamentos municipais do aprisionamento da competência municipal aos limites da área urbana e das distorções do sistema de transferências intergovernamentais e da inflação estão na raiz da pequena arrecadação própria que marca a maioria dos municípios brasileiros. Conforme foi sendo diminuída a competência tributária municipal ficou cada vez mais nítida a tendência a se concentrar nos grandes centros a arrecadação tributária e a diminuição do peso da arrecadação dos municípios menores e menos dinâmicos. Nos períodos de ascensão inflacionária concomitantemente diminuíram os montantes das arrecadações próprias e, os exercícios fiscais que coincidiram com as altas taxas inflacionárias e anos eleitorais, foram os de mais expressivas quedas nas arrecadações municipais.

Fica evidente também que as finanças municipais trazem consigo uma marca dos ciclos políticos administrativos, que em certa dimensão lembram a literatura econômica acerca dos ciclos políticos. Procurei, contudo, chamar a atenção para as diferenças que vejo nestes ciclos no caso brasileiro: suas conseqüências se apresentam muito mais no exercício do orçamento e no desenho das mudanças tributárias, mas muito menos no sentido clássico daquela literatura, de pautar-se por uma “teoria da escolha pública”, em que os resultados das eleições espelham o ciclo fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J.R. R. Fontes de Financiamento dos Governos Estaduais e Municipais no Brasil. Rio de Janeiro, ago. 1985, mimeo.
- ALESINA A., Cohen, G. D. e Roubini, N. (1991). "Política Macroeconômica e Eleições na OCDE Democracias", NBER Working Papers 3830, National Bureau of Economic Research, Inc.
- ALESINA, Alberto F & ROUBINI, Nouriel (1990), "Political Cycles in OECD Economies", CEPR Discussion Papers 470.
- ARAUJO Junior, A. F. de, CLÁUDIO DJISSEY SHIKIDA, C. D. e SILVA, M. C da Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reeleição: uma breve análise do caso mineiro, Ibmec, MG Working Paper – WP2 (2003).
- ARAUJO, Aloísio B et alli. Transferências de Impostos aos Estados e municípios. In Coleção Relatório de Pesquisas, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, no. 16, 1973.
- ARAUJO, Aloísio B. Aspectos fiscais das áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, s.d (Série Monográfica, 15)
- ARVATE, Paulo, BIDERMAN, Ciro. Capítulo 6 "Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública" in Economia do Setor Público no Brasil. RJ, Elsevier, 2004
- BARROS, Francisco Mendes de. Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos – São Paulo: EAESP/FGV, 2001. (Dissertação de Mestrado)
- BIGALHO, Maria Fernanda, "As Câmaras Municipais no Império Português: O Exemplo do Rio de Janeiro" in Revista Brasileira de História v. 18 n. 36, São Paulo, 1.998.
- BORGES, Antonio A. e BOTELHO, Horácio. Finanças Municipais: uma contribuição ao debate. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro (342), abr.-jun. 1980.
- BOTELHO, Ricardo (2002). Determinantes do comportamento fiscal dos estados brasileiros. Dissertação de mestrado – IPE/FEAC/USP.
- BOUÇAS, V. Coleção Finanças do Brasil. Ministério da Fazenda, Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, s.l., V. 1, 2, 4 e 13.
- BRAGON, R. e NUBLAT, J., Governo federal privilegia prefeituras da base aliada, Jornal Folha de São Paulo Ed. 18/11/2007
- BRASIL, Constituição Federal do Brasil, 1.988.
- BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Economia e Finanças. Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas finanças municipais. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro (337), jan.-mar. 1979.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Legislação Básica: FPE-FPM-PE. Brasília, 1977.

- BUCHANAN, James M. & TULLOCK, Gordon, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, 1962.
- BUENO, Luiz de Freitas; PASTORE, Affonso Celso & GITELMMAN, Cecília, *Aspectos gerais da receita pública no Brasil*, São Paulo, USP, Boletim USP, FCEA, n. 28, 1962.
- BUGARIN, Mauricio S. e Ivan F.S. Ferreira. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*, IBMEC WORKING PAPER – N°.16 / 2006
- BUGARIN, Maurício S.; CARVALHO, Alexandre X. de & MENEGUIN, Fernando B. “O que leva um governante à reeleição?”, *Texto para Discussão no 1135*, IPEA, Brasília, nov/2005.
- CAMARGO, Aspásia. *O Gigante Entorpecido – Os riscos do federalismo incompleto*, Rio de Janeiro, FGV, mimeo, março/1993
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930 – 1970*. São Paulo, Ed. Global, 1.985.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1982.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. “Reflexões sobre a crise atual”, in: *Revista Escrita-Ensaio*. São Paulo, Ed. Vertente, n. 2, 1977.
- CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de Castro, *História Tributária do Brasil*, ESAF, 2ª edição, Brasília, 1.989.
- Conselho Técnico de Economia e Finanças, União, Estados e Municípios, (Finanças do Brasil, v. 9)RJ, 1940, p.5.
- CONSIDERAÇÕES sobre o sistema tributário nacional. Documento Básico da IV CONCLAP. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, jan.-mar. 1978.
- COSSIO, Fernando Andrés Blanco. *O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos*. mimeo, (1998)
- COSTA, Wilma Peres. *Finanças e Construção do Estado: Fontes para o Estudo da História Tributária no Brasil do Século XIX*, In *América Latina em la Historia Económica* n. 13 jan-dez 2000.
- DAVIDSON, Lawrence S., Michele Fratianni and Jurgen von Hagen. "Testing for Political Business Cycles." *Journal of Policy Modeling* 12, (1992): 35-59.
- DINIZ, Adalton Franciozo, “Centralização Política e Apropriação de Riqueza. Análise das Finanças do Império Brasileiro no Período de 1.821 a 1.889”, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2002 (mimeo).
- DINIZ, Adalton Franciozo. “Centralização política e concentração de riqueza. As finanças do Império Brasileiro no período de 1.830 a 1.889”, in *História e Economia, Revista Interdisciplinar*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 47-65, 2005.
- DORNELLES, Francisco. *A Reforma Tributária de 1965 e a Federação*. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro (358), abr.-jun. 1984.

- DOWNS, Antony, *An Economic Theory of Democracy*, 1957.
- DRAZEN, A. (2001). *The Political Business Cycle After 25 Years*, in Bernanke, Ben S. & Rogoff, Kenneth. "NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15," NBER Books.
- DRAZEN, Allan. *Political Economy in Macroeconomic*. Princeton: Princeton University Press, 2000
- EMPLASA. Secretaria de Economia e Planejamento do estado de São Paulo. Exame integrado da situação do setor público estadual e municipal com vistas à reformulação do sistema tributário. Relatório n. 2. São Paulo, 1979.
- ERIS, Ibrahim. Uma contribuição para a Reforma tributária. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro (353), já.-mar. 1983.
- FAIR, Ray C. (1978), "The Effect of Economic Events on Votes for President," *Review of Economics and Statistics*, 60: 159-173.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*: vol 45, nº 2, 2002.
- FIGUEIREDO, Luciano R. de A. "Revoltas, Fiscalidade e Identidade Colonial na América Portuguesa. Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais (1640-1761)". Tese de Doutorado São Paulo, FFLCH-USP, 1996, (mimeo)
- FÓRUM Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004.
- FUNDAÇÃO Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*.
- FUNDAÇÃO Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Censos Demográficos, Industrial, Comercial e de Serviços*. 1960, 1970 e 1980.
- FUNDAÇÃO Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) – USP. *O impacto da Reforma Tributária a nível municipal do Estado de São Paulo*. São Paulo. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. 1970, mimeo.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Índice Paulista de Responsabilidade Social*. São Paulo, Fundação Seade, 2001.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Índice Paulista de Responsabilidade Social: continuidade e desdobramentos- Atualização*. São Paulo, Fundação Seade, 2003.
- GOMES, Gustavo Maia & MAC DOWELL, Maria Cristina, "Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social", *Texto para Discussão n.706*, IPEA, Brasília, fevereiro de 2.000.
- GONÇALVES, J. G. A Reforma Tributária, centralização federal e a perda do poder de decisão dos Estados. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, out.-nov.-dez. 1978.
- HADDAD, Paulo Roberto. Base para a Reforma Tributária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, (351), jul. – set. 1982.

- HECKELMAN, Jac e WHAPLES, Robert. "Political Bussiness Cycles before the Great Depression". Economics Letters 51, (1996): 247/251.
- ITO, T. (1990). The Timming of Elections and political Business Cycles in Japan, Journal of Asian Economics, 1(1): 135/156.
- KALECKI, Michael, 1947, "Political aspects of full employment", Political Quaterly, Vol.4, pp.322-331
- KELLER, Robert R. e Ann M. May. "The Presidential Political Busness Cycle of 1972". Journal of Economic History 44, (1984), 265/271
- KERR, W.A. (1944) A Quantitative Study of Political Behavior, Journal of Social Psychology, 19:263/281.
- KRAMER, G.H. (1971). Short Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1986/1964, American Political Science Review, 65:130/143.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Ed. Revista Forense, 1948.
- LESSA, Carlos 15 Anos de Política Econômica, Editora: Brasiliense, 1982.
- LONGO, Carlos Alberto. A disputa pela Receita Tributária no Brasil – o IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e eqüidade. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 36 (1), jan.-mar. 1982.
- LONGO, Carlos Alberto. Federalismo fiscal e as alíquotas do ICM entre Estados. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro. 33 (2), abr.-jun. 1979.
- LONGO, Carlos Alberto. Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 12 (3), dez. 1982.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Evolução da participação estadual na distribuição institucional da renda. Campinas, UNICAMP, 1981.
- MELLO, Diogo Lordello de. Problemas institucionais do município. Rio de Janeiro, IBAM, 1965.
- MENDES, Marcos. Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Banco Central do Brasil (DIPOM), Brasília, 1994.
- MINISTÉRIO da Fazenda. Comissão da Reforma. Reforma Tributária Nacional. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
- MONTORO, Eugênio Franco. O Município na Constituição Brasileira. São Paulo, Jurid Vellenick/EDUC, 1975.
- NÓBREGA, Maílson F. O federalismo fiscal e a reforma tributária. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, (352), out.-dez, 1982.
- NOGUEIRA, Ataliba "Teoria do Município", in Revista de Direito Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 6, p. 7-21, out./dez., 1.968.
- NORDHAUS, W. D. (1975), "The Political Business Cycle". Review of Economics studies, 42(2):169/190.

- O'CONNOR, J. USA: A crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Fabrício A. A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965-1983. Campinas, UNICAMP, 1985.
- OLIVEIRA, Fabrício A. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo, Ed. Brasil/Debates, 1981.
- OLIVEIRA, Fabrício A. O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, (343), jul.-set. 1980.
- OLIVEIRA, K. V. de, Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006, tese apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração e Finanças, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.
- OLSON, Mancur, “The Logic of Collective Action”, 1965.
- PASTORE, Affonso C. Avaliação crítica da reforma tributária de 1965. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, (348), out.-dez. 1981.
- PRADO, S. “A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas”, CEPAL/IPEA, Brasília, março de 2.007.
- QUEIROZ, L.F.S.R., RODRIGUES, O. M. e SILVEIRA, O. S. Considerações sobre o sistema tributário nacional e sugestões para sua alteração. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, (351), jul.-set. 1982.
- REZENDE DA SILVA, F, A. e SILVA, M. C. ICM e as desigualdades regionais: uma análise técnica. Revista Planejamento e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, (17), out. 1974.
- RICHMAN, R. A.. A tributação dos bens imóveis no Brasil – argumentos para sua maior utilização. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 31 (3), jul.-set. 1977.
- RIKER, William, “The Theory of Political Coalitions”, 1962
- ROGOFF, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. The American Economic Review, 80(1):20/36.
- SAKURAI, S. N. e GREMAUD, A. P - *Political business cycles*: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001), Economia Aplicada, vol.1, nº.1, Ribeirão Preto, Jan./Mar.2007.
- SAKURAI, S. N. Estudos Econômicos, São Paulo, 39(1): 39-58, jan-mar 2009.
- SALLES, Ricardo (1982). A idéia de tributação na Idade Moderna. Revista Forense. São Paulo, a. 78, v. 278, p. 03-51, abr. /mai. /jun.1982
- SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. Dados: vol 40, nº 3, 1997.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Finanças Públicas municipais: um estudo de casos. São Paulo, 1979 (Série Estudos e Pesquisas, 29).
- SCHELLENBERG, Hans. Impacto da reforma tributária a nível municipal no Estado de São Paulo. São Paulo. Secretaria da Fazenda/IPE-USP, 1970, mimeo

- SCHULTZ, K. A. (1995). The Politics of Political Business Cycle. *British Journal of political Science*, 25:79/99.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, v. 1, 1982.
- SERRA, José. O sistema tributário: diagnóstico e reforma. *Revista de Economia e Política*. São Paulo, Brasiliense, v. 3, n. 1, jan.-mar- 1983.
- SILVA, Fernando Antonio Rezende da. In: *Anais do Simpósio sobre Sistema Tributário Nacional*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.
- SILVA, Gerson Augusto da. *Sistema Tributário Brasileiro*, Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público – Presidência da República, 1948.
- SILVA, J. H. G, TELES, J. A., RODRIGUES, O. M. Reforma Tributária: a questão da divisão intergovernamental de responsabilidade. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, (355), jul.-set. 1983.
- SILVA, Ligia Maria Osório, *Evolução da Organização e da Sistemática das Formas Tributárias – União, Estados e Municípios*, Relatório de Pesquisa, IE/Unicamp, São Paulo, 1.994 (mimeo).
- SILVA, Ligia Maria Osório. Aspectos da História dos Impostos No Brasil: As Reformas Constitucionais de 1.934 a 1.946. *REVISTA NEXOS*, Univ. Fed. da Bahia, SALVADOR, v. 1, n. 1, p. 77-99, 1.999.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações e o Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.
- UEDA E. e TORRES, I. *Estrutura Tributária Estadual*. São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, USP, 1984.
- VARSANO, R. “O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80” in *Anais do Simpósio sobre o Sistema Tributário Nacional*, Câmara dos deputados, Brasília, 1981.
- VARSANO, Ricardo, In: *Anais do Simpósio sobre o Sistema Tributário Nacional*. Brasília, Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças, 1982.
- VARSANO, Ricardo, *O Imposto Predial e Territorial Urbano: receita, equidade e adequação aos municípios*. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 7 (3), dez. 1977.
- VIACAVA, Carlos. Reforma Tributária. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, 7 (351), jul.-set. 1982.
- ZIMMERMANN, G. 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, Seade, 1989, Coleção Economia Paulista: V.1, no. 3.
- ZIMMERMANN, G. *Projeção da Carga Tributária Nacional Brasileira (2008-2025) in Plano Nacional de Habitação, PNUD/ Ministério das Cidades/Instituto Via Pública*, 2008

ZIMMERMANN, Gustavo, As Finanças Públicas dos Municípios Paulistas, Cano, Wilson, (et al), Economia Paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005, Campinas, SP, Editora Alínea, 2007.