

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: O CASO DE CAMPINAS

GUSTAVO ZIMMERMANN

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Wilson Cano.

A meus pais

Este exemplar corresponde a redacção final da tese defendida pelo Aluno Gustavo Zimmermann e aprovada pela Comissão julgadora.

gil J

Para Maria Emília, Natalia

Luis Gustavo e Lara

"O Tecnocrata usa a estatística como o
bebado usa o poste de iluminação: não /
é para iluminar, é para se apoiar".

Geraldo Ataliba

Esta tese, como todo trabalho, é fruto da colaboração de muitos. Eu a assino sozinho por força do formalismo acadêmico, no entanto, seus possíveis méritos devem ser atribuídos ao coletivo:

dos membros do antigo Departamento de Economia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, que souberam resistir ao arbítrio e criar um espaço alternativo de discussão;

dos colegas do atual Instituto de Economia que sabem, que apesar dos tropeços, ainda, é preciso consolidar a obra iniciada há cerca de 20 anos;

dos amigos da pesquisa "A Interiorização do Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo", que criaram o ambiente propício à gestação deste trabalho;

dos inúmeros parceiros na política local, Prefeitura Municipal de Campinas, da IMA, da ELO INFORMÁTICA, do SEADE e do CEPAM que, com dados, observações, crítica e amizade contribuíram para a feição final deste trabalho.

Não posso deixar de registrar minha profunda gratidão a Wilson Cano, meu primeiro professor de Economia e estimulador desta tese, pela dedicação e amizade que em muito ultrapassaram os limites profissionais da relação orientador-orientando.

Finalmente, o débito de convívio que contraí junto a Natália, Luis Gustavo e Lara, credores involuntários. Reconheço o crédito e espero saldá-lo.

ÍNDICE

	página
INTRODUÇÃO	i
CAPÍTULO 1 - AS FINANÇAS MUNICIPAIS E O SISTEMA TRIBUTÁRIO..	1
1.1. Antecedentes Institucionais	1
1.2. O Espírito da Reforma	16
1.3. Impacto da Reforma Tributária sobre os Mu nicípios Paulistas	32
1.4. A Evolução do Sistema Tributário Após a Reforma	76
CAPÍTULO 2 - AS FINANÇAS MUNICIPAIS DE CAMPINAS: UM ESTUDO DE CASO	88
2.1. Campinas e seu Desenvolvimento	88
2.2. As Finanças Municipais de Campinas	109
2.2.1. A Dinâmica Política-Administrativa.	115
2.2.1.1. O Movimento das Receitas..	118
2.2.1.2. O Movimento dos Gastos....	122
2.2.2. A Dinâmica Fiscal	129
CONCLUSÃO	137
BIBLIOGRAFIA	142
ANEXOS ESTATÍSTICOS	147
MAPAS: O Desenvolvimento de Campinas até 1954	155
O Desenvolvimento de Campinas até 1986	156

ÍNDICE DE TABELAS

	página
TABELA I - Índices dos Valores Reais, Descontados os Efeitos Renda e População (1960=100).....	20
TABELA II - Receitas Municipais na Região de Campinas-1980 ..	40
TABELA III - Percentual do Imposto de Transmissão Inter-Vivos no Total da Receita Tributária de Alguns Municípios Paulistas - 1965	46
TABELA IV - Receitas Eliminadas e Criadas pela Reforma	54
TABELA V - Receita Tributária Própria	55
TABELA VI.a - Transferências aos Municípios Paulistas: Impostos Únicos sobre Energia Elétrica Minerais e Combustíveis Líquidos e Gasosos	61
TABELA VI.b. - Transferências Federais aos Municípios Paulistas: Impostos de Consumo e do Imposto de Renda(1965-66) e do Fundo Participação dos Municípios (1967-68)	65
TABELA VI.c. - Total das Transferências Federais Ordinárias aos Municípios Paulistas	68
TABELA VII - Receita Efetiva Total (a preço de 1965)	72
TABELA VIII - Índice da Receita Municipal (1965=100)	84
TABELA IX - Evolução da Receita Tributária de Campinas a Preços Correntes	148
TABELA X - Evolução das Receitas Patrimonial, Transferências Correntes e Diversas de Campinas	149
TABELA XI - Evolução das Receitas de Capital de Campinas a Preços Correntes	150
TABELA XII - Receita Municipal de Campinas(Cruzeiros reais per-capita)	151

TABELA XIII - Evolução das Receitas de Capital de Campinas a Preços Constantes(Cr\$ milhões de 1968)	152
TABELA XIV - Principais Despesas Municipais de Campinas (a preços constantes)	153

INTRODUÇÃO

A reforma tributária de 1965-66 modernizou e flexibilizou o sistema tributário nacional atrelando-o, preponderantemente, como instrumento fundamental da política econômica do governo central. A intensa utilização que a União passou a fazer do novo ordenamento tributário motivou crescente interesse dos economistas por este campo, até então, visto preponderantemente pelos seus aspectos fiscais e legais.

A centralização do novo sistema, pré-condição para sua utilização como ferramenta da acumulação de capital induziu como não poderia deixar de ser, maiores atenções dos economistas para a atuação do governo federal, e sobre os impactos macroeconômicos de suas ações.

As finanças municipais, embora estudadas desde o início da reforma, receberam tratamento mais genérico, normalmente como elemento comprobatório do espírito centralizador do novo desenho tributário, ou, então, contempladas em propostas de descentralização das receitas fiscais. Excessão a isto, é o excelente e conhecido trabalho datado de 1973 e coordenado por Aloísio Barbosa Araújo: "A transferência de Impostos aos Estados e Municípios".

A contínua expulsão de população do campo transformou o Brasil, rapidamente, num país preponderantemente urbano aumentando aceleradamente a demanda social nas cidades (transportes, habitação, saneamento, etc), tanto nas capitais como nas cidades médias e grandes do interior. No estado de São Paulo, por exemplo, a taxa de urbanização atingiu 89% em 1980, sendo que seus centros urbanos com mais de 50.000 habitantes, que abrigavam 24% da po-

pulação urbana do estado em 1960, passaram a acolher 42% dela em 1980. Esse intenso ritmo de crescimento das cidades, provocando acelerado aumento da demanda social passou a pressionar, drasticamente, os recursos financeiros destinados à expansão da oferta de bens e serviços urbanos.

Progressivamente, a infra-estrutura à disposição dos municípios passou a apresentar sinais de esgotamento e a qualidade de vida entrou em franco declínio.

O centralismo fiscal, o arrocho salarial, o desinteresse pelos gastos sociais e o desequilíbrio das finanças públicas, poriam a nu, ao fim do "milagre brasileiro", as mazelas e as misérias de uma vida urbana. Um de seus principais sintomas foram os surtos epidêmicos - notadamente o da meningite - que atingiram duramente as populações de mais baixa renda de nossas grandes cidades. A favelização crescente, sem dúvida, é o seu principal sinalizador.

Neste contexto, as finanças municipais passam a ocupar maior espaço nos estudos das finanças públicas. Contudo, no geral, os principais trabalhos basearam-se em dados excessivamente agregados e em pressupostos cristalizados à época das reformas dos anos 60, período marcado pela centralização política, econômica e administrativa do aparelho estatal.

Influenciada por esta onda centralizadora, a visão da dinâmica financeira municipal, expressada na maioria dos trabalhos acadêmicos, era preponderantemente administrativa. Assim limitadas, as análises oscilavam entre a crítica das administrações tributárias locais e propostas descentralizadoras através do aperfeiçoamento do sistema de partilhas. Mesmo quando propugnavam medidas a favor dos municípios, raramente os trabalhos atentavam para

dois pressupostos amplamente aceitos nos estudos sobre os sistemas tributários nacionais: o de que as finanças públicas municipais refletem o papel que a sociedade atribui ao Estado, e que o volume de recursos arrecadados está necessariamente ligado à capacidade contributiva da base tributada e à concordância desta mesma base com o apetite arrecadatório.

Este trabalho, partindo destas premissas, busca evidenciar como a reforma tributária de 1966 cerceou a autonomia municipal, dentro de uma lógica que objetivava dotar o executivo federal de poderes e recursos para condicionar e direcionar a retomada do crescimento econômico e aumentar a concentração de controle político da sociedade. Os municípios foram subordinados à esta meta, cabendo-lhes, então, quase exclusivamente executar as políticas centralizadamente decididas.

Assim, se reorganizaram os mecanismos de financiamento urbano, visando criar condições para maior interferência nas decisões sobre gastos, por parte dos poderes supra-municipais. Por outro lado, esse dirigismo teve o inequívoco sentido de beneficiar a acumulação dos capitais privados que se realizam imbricados com as ações dos poderes públicos locais. Portanto, buscar entender o exercício fiscal da administração tributária municipal exige a atenção maior para com as ações dos capitais locais, notadamente do segmento do capital imobiliário, da construção, do transporte coletivo urbano, do comércio varejista, etc.

Assim, este trabalho tentará captar as condições sob as quais operaram as administrações tributárias locais sob os diferentes textos constitucionais. Num segundo momento, buscará analisar os principais contornos do atual sistema fiscal. Em seguida tentará analisar o impacto sobre os municípios paulistas das

alterações introduzidas. No quarto passo, acompanhará a evolução do sistema após a reforma de 1966, apreendendo sua funcionalidade frente ao movimento econômico. Estes quatro segmentos compõem o primeiro capítulo deste estudo.

O segundo capítulo tomará Campinas por objeto de estudo, aprofundando, primeiramente, o conhecimento sobre as características do desenvolvimento local, para então, na segunda parte, analisar as finanças públicas campineira.

Tomou-se Campinas para objeto do nosso trabalho por ser o maior centro urbano paulista, exceto a metrópole, e no qual a ação tributária própria permite visualizar o potencial e o limite do atual perfil tributário. O porte do município, décimo-segundo em população urbana do Brasil em 1980, e o fato de não sediar nenhuma capital estadual lhe confere especial representatividade para o estudo das finanças municipais: sua atividade econômica, além de diversificada proporciona-lhe recursos significativos; sua administração tributária própria não apresenta os problemas de legitimidade advindos de mandatários municipais não escolhidos por eleições locais; sua malha viária não recebe preferencialmente investimentos urbanos por parte do governo estadual (água, esgoto, metrô, anel viário, assistência à saúde, etc).

Destarte, seus tributos próprios, que em 1968 representavam apenas 20% da receita efetiva da prefeitura local, passou a responder por 42% em 1982, enquanto seus recursos (exceto Operações de Crédito) cresceram 15% em termos reais per capita. A escolha de Campinas como objeto de nosso estudo, portanto, nos proporciona excelentes condições de análise das potencialidades e limites da atual estrutura tributária a nível municipal.

CAPÍTULO I

AS FINANÇAS MUNICIPAIS E O SISTEMA TRIBUTÁRIO

1.1. ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS

Quatro constituições republicanas antecederam à de 1967 no desenho de diferentes perfis tributários. Delas relacionam-se a seguir os principais campos de incidência reservados aos municípios, com breves considerações sobre suas bases tributárias.

A primeira constituição republicana, a de 1891, estabeleceu competência à união e estados, delegando aos últimos poderes de disciplinamento sobre a vida de seus municípios, desde que assegurada a autonomia local. Cada estado, respeitando os impostos federais e seus próprios, definiriam livremente os tributos municipais.

Neste trabalho, a caracterização das finanças locais deste período toma por base a carta paulista. Por ela, foram respeitadas as competências municipais sobre fatos gerados neste âmbito, e ainda atribuídas outras determinadas pelas características econômicas e políticas da época.

As competências sobre os fatos gerados locais, como não poderia deixar de ser, permaneceram, em todas as cartas subsequentes, nesta órbita de poder e são os seguintes: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Taxas pela Prestação de Serviços (água, luz, esgotos, pavimentação e abertura de vias públicas, educação municipal e policiamento); Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia (concessão de habite-se, alvarás, etc); Taxas Diversas (concessões para jogos e diversões públicas, sobre casas de leilões, seguro con

tra fogo, etc); Rendas (cemitérios, matadouros, alienação, aforamento e locação de móveis e imóveis de domínio privado das municipalidades, etc.); e finalmente as Multas por infrações às posturas municipais.

Além destas competências, necessariamente locais, atribuiu-se, ainda, aos municípios, o Imposto sobre Indústrias e Profissões (IIP), impostos sobre produtos municipais não destinados à exportação, permitindo-se, porém, a cobrança de até quarenta réis por arroba de café, e, por fim, um adicional de até cinco por cento sobre os impostos diretos não pertencentes ao município.

Esta base tributável não teria sido, contudo, exclusiva paulista; ao contrário, com pequenas diferenças, teria se generalizado pela nova federação. O certo, porém, é que sob este desenho tributário os municípios contaram com cerca de 15,0% da receita total arrecadada no país entre 1910 e 1933. Certamente contribuiu para esta marca o estreitamento das receitas estaduais e federais firmemente apoiadas sobre o declinante comércio exterior. Ressalte-se ainda, que esta base tributável possibilitou a municípios de diferentes portes e características econômicas manterem altos índices de receita própria sobre a receita disponível. Mesmo para os municípios menores, detentores de apenas um terço da arrecadação municipal total do estado de São Paulo, a arrecadação própria supria cerca de 75,0% dos recursos nos respectivos municípios nos anos de 1920, 1928 e 1932⁽¹⁾.

Portanto, apesar de os grandes centros urbanos terem

(1) Conforme dados dos anuários Estatísticos do Departamento Estadual de Estatística do Governo do Estado de São Paulo, coletados pela pesquisa "A Interiorização do Desenvolvimento no Estado de São Paulo: 1920/80", em andamento na FECAMP-UNICAMP.

concentrado cerca de dois terços das receitas municipais, as pequenas localidades também arrecadaram importante parcela de seus recursos, o que inegavelmente representa avanço deste perfil fiscal em relação à legislação do Império, tanto pela descentralização de recursos, quanto pela conseqüente maior autonomia política local. São Paulo não apenas concedeu competências que contemplavam diferentes dinâmicas econômicas, como propiciou a participação local nos seus impostos diretos, sem dúvidas mais rentáveis (adicional de até 5%). Com isto, garantiram-se às localidades paulistas, região que mais se desenvolvia na época, recursos locais para a montagem de diversificada infraestrutura urbana, tanto para a região cafeeira, quanto para aquelas nas quais a passagem do café resultou na agricultura de alimentos ou na diversificação da acumulação capitalista (bancos, estradas de ferro, indústria, comércio, eletricidade, etc.) (2)(3).

A diversificação econômica e especializações regionais, porém, envolveram todo o espaço econômico nacional que, no entanto, caracterizava-se como "soma" de regiões distintas. Nestas condições, a continuidade do processo exigia a subordinação dos interesses especificamente regionais aos nacionais, o que requeria a eliminação de barreiras à livre movimentação econômica inter-regional, inclusive as de natureza fiscal (4). Nos anos iniciais da década de 30, a mudança no padrão de acumulação, deslocando o cen-

(2) A este respeito ver CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970, SP. Editora da UNICAMP, 1985.

(3) Esta diversificação de fontes arrecadadoras pode ser constatada pelo agregado das receitas interioranas de 1924, quando o imposto sobre Indústrias e Profissões respondeu por 27% dos recursos municipais; o Predial Urbano por 11%; o imposto sobre o pé de café por 3%; as taxas e rendas locais por 21%; e os Auxílios Estaduais e operações de crédito por 15%.

(4) CANO, Wilson - op. cit., p. 185-188.

tro dinâmico para a indústria, acelera o processo de envelhecimento do sistema fiscal.

A industrialização, restringida pela estreiteza de sua base técnica e insuficiente capacidade financeira, não é capaz de implantar rapidamente o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria a auto-determinação do novo processo⁽⁵⁾. Ausente o capital estrangeiro, devido aos altos riscos da empreitada neste momento, caberia ao Estado, apesar de debilitado financeiramente pelo fraco desempenho do comércio exterior, assumir o papel de alargar os horizontes da acumulação. Para tanto, o sistema tributário foi reformulado e o aparelho estatal centralizado, o que, de resto, foi de encontro ao "desejo do governo central 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 que levou a Constituição de 1934..."a promover o combate à autonomia ilimitada dos municípios"⁽⁶⁾.

O novo texto constitucional definiu as competências tributárias dos municípios (retirando este poder dos estados), e restringiu-lhes a capacidade autônoma de investimentos quer estreitando a base tributária local quer limitando o acesso a recursos externos⁽⁷⁾.

(5) Para maior detalhamento consultar CARDOSO DE MELLO, J.M. O Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Campinas, 1975, Tese Doutoral. UNICAMP, IFCH.

(6) LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Edição Revista Forense, 1948, p.54-56.

(7) "Em três décadas, os Estados e Municípios contraíram dívidas correspondente a quase metade da dívida externa da União". PINHEIRO, Nuno. Finanças Nacionais. À Margem da História da República (Ideais, Crenças e Afirmações). Rio de Janeiro, 1924, p. 111, apud LEAL, Victor Nunes- op. cit., p. 244.

O estreitamento da base tributária local deu-se com a retirada da competência sobre a produção local de bens, e transferindo o IIP aos estados, que se viram obrigados, porém, a devolver 50% da receita ao município onde foi arrecadado. Particularmente, os municípios paulistas perderam ainda o adicional de 5% sobre os impostos diretos estaduais.

Em atitude compensatória, a nova carta criou o Imposto Cedular sobre a Renda dos Imóveis Rurais, atribuindo-o às municipalidades e concedendo 20% de participação municipal sobre os impostos a serem criados pela união ou 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 visaram manter uma certa participação municipal no total arrecadado nacionalmente. Deve-se frisar, no entanto, que a participação de 20% em novos impostos chocava-se com a necessidade de centralização de recursos; o Imposto Cedular, a nível municipal, atuava em sentido contrário à unificação dos mercados.

Premido, pela necessidade de recursos, pela promoção da integração inter-regional e politicamente estimulado pela ascensão do nazi-fascismo na Europa, o governo Vargas quebrou a ordem constitucional instaurando o Estado Novo e promovendo ajustes no sistema fiscal. Dos municípios, em particular, foram retiradas as contrapartidas compensatórias recém-cedidas, consolidando desta maneira a perda de base local tributável e da garantia de participação deste nível de governo nas futuras ampliações tributárias. Em consequência, a média da participação municipal na receita pública nacional diminuiu dos 15% característicos do período 1910/

34 para 11,3% entre 1935 e 1949.

Vários são os fatores que contribuíram para a mencionada queda, dentre os quais destacamos⁽⁸⁾:

- a retirada do Imposto Cedular deixou a base dos tributos municipais adstrita ao perímetro urbano das cidades, acentuando a "urbanização dos tributos municipais"⁽⁹⁾;

- aumento do peso das taxas e rendas nos orçamentos locais (habite-se, alvarás, rendas do matadouro, cemitério, conservação de vias públicas), base tributária esta que acompanhou fracamente o crescimento industrial;

- a inflação corroedora dos recursos municipais, aliados às dificuldades de reajustes tributários particularmente durante a 2ª Grande Guerra (anos 40-46);

- o congelamento do valor locativo dos imóveis, promovido pela política social do governo central, que atingiu de choque a base de cálculo do Imposto Predial Urbano.

Limitada a "urbanização", as receitas municipais sofreram diminuições progressivas (estimadas por Gerson Augusto em cerca de 50% reais entre 1940/46), e foram excessivamente concentradas. Em 1946, enquanto o Nordeste arrecadava 5,6% dos impostos municipais brasileiros, apenas a capital paulista sozinha arrecadava 20% da

(8) O que se segue, sobre a estrutura fiscal de 1937, está baseado em: SILVA, Gerson Augusto da. Sistema Tributário Brasileiro, RJ, Departamento Administrativo do Serviço Público - Presidência da República, 1948.

(9) "Urbanização dos tributos" no sentido de que cada vez com maior intensidade os tributos locais passam a depender mais decisivamente do porte das cidades e de seu grau de urbanização. A "urbanização", portanto, está relacionada com a perda de competência sobre a produção em geral, sobre a área rural, aumentando o peso das taxas e rendas locais e da tributação sobre as propriedades urbanas.

receita nacional⁽¹⁰⁾. Tal concentração levou à penúria a população rural brasileira - 86% do contingente populacional -, que passou a contar com apenas 6,9% das receitas municipais.

Este traçado fiscal, coerente nos seus objetivos de centralização financeira e política, foi ainda complementado por mecanismos de assistência, que diminuíram ainda mais a autonomia dos governos menores⁽¹¹⁾. Estes, por sua vez, lutando por autonomia e utilizando-se, ainda que inconstitucionalmente, de suas competências residuais - a competência de poder criar tributos desde que não concorrentes com tributos de esferas superiores - fizeram ressurgir a tributação sobre a produção local, instituindo o Imposto Municipal e/ou Estadual) sobre Explorações Agrícolas e Industriais. Amazonas, Rio Grande do Norte, Goiás, Bahia, Pernambuco, Santa Catarina e Rio Grande do Sul foram os estados que instituíram este imposto.

Desvirtuado de seus limites anteriores, incapaz de eliminar as barreiras fiscais à circulação de mercadorias⁽¹²⁾ e ainda insuficiente em sua tarefa de supridor de recursos para o governo central⁽¹³⁾, este sistema tributário seria modificado com a que

(10) Destes percentuais está excluído o Distrito Federal, cuja renda neste mesmo ano foi superior em 30% à renda municipal brasileira.

(11) Segundo Victor Nunes Leal (op.cit., p.135) "foi no terreno extra-legal que a escassez da receita dos municípios mais contribuiu para torná-los dependentes dos favores do governo estadual"

(12) Ainda em 1948, Gerson Augusto da Silva (op.cit.) diz: "No entanto ele (o IVC) traz a inconveniência de que os Estados para coibir-lhes a evasão são obrigados a levantar barreiras fiscais em prejuízo da livre circulação de riqueza pelo território nacional".

(13) ...É inegável que, apesar da expansão considerável da carga fiscal interna, ela se revelaria insuficiente para o Estado cumprir suas funções no bojo do processo de acumulação". OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil, SP, Ed. Brasil Debates, 1981, p. 24.

da da ditadura de Vargas.

A queda do Estado Novo, coincidindo com a derrocada do nazi-fascismo ao final da 2ª Grande Guerra, aliada à grande perda de recursos pela esfera municipal (cerca de 50% em termos reais entre 1940/46), fez prevalecer na constituinte de 1946 o desejo descentralizador, movimento este em franca contradição com o papel reservado ao Estado moderno no pós-guerra e particularmente contrário às funções que o Estado Nacional vinha assumindo desde o início da década de 40⁽¹⁴⁾.

Prevalecente o municipalismo enquanto tendência, promoveu-se a descentralização tributária, dentro dos limites permitidos pelo aumento da carga fiscal. Deste modo, enquanto a receita fiscal total aumentou 36% em termos reais, a união beneficiou-se de apenas 17% de ganho, sendo que aos estados e municípios couberam 52% e 100% de aumentos reais de recursos, entre os anos de 1945 e 1951, o que reduziu a participação da união no total da receita pública de 55,7% para 49,6% no mesmo período.

Estes resultados, porém, foram conseguidos sem expressivas alterações nas finanças federais e estaduais, destacando-se, neste âmbito, a transferência do imposto sobre combustíveis dos estados para a união e a obrigatoriedade imposta aos estados de devolverem aos municípios 30% de sua arrecadação excedente à arrecadação de cada município⁽¹⁵⁾. Além destas perdas de recursos, os es

(14) Sobre este assunto consultar TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. RJ, Zahar Editores, 1972.

(15) Artigo 20 da constituição de 46: "Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder em município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado".

tados também tiveram de ceder a sua metade do Imposto sobre Indústrias e Profissões aos municípios, o que, entretanto, não provocou generalizados prejuízos, quer por sua menor importância nos orçamentos estaduais, quer porque alguns estados já os tinham cedido no período anterior. De qualquer maneira, o impacto maior destas alterações a nível estadual foi a elevação do Imposto sobre Vendas e Consignações à condição de principal fonte de recursos. Se isto, por um lado, encontrava fortes defensores, por outro, tornava mais críticas as barreiras à livre circulação de mercadorias pelo território nacional⁽¹⁶⁾.

A nível municipal, não se alterou o núcleo das receitas locais (Taxas e Rendas Locais), nem os impostos Predial e Territorial Urbano e de Licença. Eliminou-se o imposto sobre Explorações Agrícolas e Industriais, devolveu-se aos municípios o Imposto sobre Indústrias e Profissões, criou-se o Imposto do "Selo Municipal" e a Contribuição de Melhorias, ao mesmo tempo que se ampliou o sistema de partilhas, eliminado desde 1937.

A eliminação do Imposto sobre Explorações Agrícolas e Industriais, filho ilegítimo do sistema anterior, impactou mais profundamente os estados agrícolas⁽¹⁷⁾. Assim, 43,4% da receita tributária local dos municípios amazonenses provinha deste 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%

(16) Conforme relato de Gerson Augusto Silva (op. cit., p.135)... "o IVC tem sido preconizado como um imposto importante para o Brasil tendo em vista que, descarregando sobre toda a massa de contribuintes os encargos da tributação, facilitaria a concentração de capitais, de que tanto carecemos para o nosso desenvolvimento econômico. No entanto ele traz a inconveniência de que os Estados para coibir-lhes a evasão são obrigados a levantar barreiras fiscais em prejuízo da livre circulação de riquezas..."

(17) Os dados utilizados a seguir são também extraídos de Gerson Augusto Silva.

e 6,9% respectivamente. Em alguns estados, este imposto era apenas estadual, em outros ainda coexistia na órbita estadual e municipal. Dentre os que lançavam como tributo estadual figuravam o Espírito Santo (57%), Rio Grande do Norte(23%), Sergipe (33%) e Piauí(39%).

A ampliação da competência tributária local não seria por si só capaz de compensar estas 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 cerca de 17% a mais de recursos tributários(8% da receita efetiva).

Novamente, como em 1934, o sistema de partilhas de receitas foi instituído com caráter compensatório, e, cumprindo o papel de "válvula de segurança" contra a queda da municipal. Compunha-se da tranferência do Imposto de Renda e o repasse do excesso de arrecadação.

Como a transferência de 10% do Imposto de Renda não contemplava ponderações entre os municípios, sendo o total a ser transferido dividido pelo número de localidades, os menores centros receberam maiores reforços em seus orçamentos⁽¹⁸⁾. Esta brutal transferência de recursos e este critério, tão criticado posteriormente, resultou, no entanto, do consenso entre as bancadas industrialistas e ruralistas⁽¹⁹⁾. A primeira, pela voz do constituinte paulista Horácio Lafer, buscava ampliar o mercado interno restringido, segundo ele, pela desigualdade de rendas que separava os

(18) Valentim Bouças, citado por Nunes Leal(op.cit., p. 251) calculou que estes recursos, assim transferidos, representavam, no mínimo, num acréscimo de 48% nos orçamentos das menores unidades(cerca de 65% dos municípios brasileiros).

(19) LEAL, Victor Nunes - op. cit., p. 128.

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 do interior. Daí resultou a imposição de que 50% destes recursos fossem aplicados em benefícios de ordem rural (escolas, atendimento médico, etc.).

A devolução do excesso de arrecadação foi pouco cumprida. Na verdade, a perda de receita tributária imposta aos estados e a regulamentação do repasse, que previa até 10 anos para sua efetivação, fizeram com que apenas São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina repassassem estes recursos - justamente estados com estruturas urbanas desenvolvidas, receitas municipais bem distribuídas entre capital e interior, ou ainda, com desenvolvimento abrangendo zonas distantes da capital.

Porém, mesmo sem o repasse integral do excesso de arrecadação, as finanças municipais experimentaram novo alento. Este avanço, contudo, deveu-se principalmente ao sistema de transferências e partilhas⁽²⁰⁾.

As alterações nos tributos próprios acentuaram mais uma vez a "urbanização" dos impostos locais, haja visto que em 1946, São Paulo (estado) contava com 38% e sua capital com 20% dos impostos municipais arrecadados no Brasil. Em 1951, estas participa-

(20) Tanto é assim que 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 1948/57, quando representava apenas 4,8% entre 1941/47.

ções ampliaram-se para 50% e 36% respectivamente.

Resumindo, as alterações introduzidas no sistema tributário de 1946 aprofundaram a "urbanização" dos tributos locais, privilegiando os centros mais desenvolvidos e, em compensação às menores e mais atrasadas municipalidades, foi consolidado e ampliado o sistema de partilhas e transferências, cujo resultado final acabou não compensando devidamente os municípios agrários e mais dependentes do antigo Imposto sobre Explorações Agrícolas e Industriais.

No tocante às respostas às exigências do processo de acumulação, este sistema aumentou as barreiras à circulação de riquezas e diminuiu, em termos relativos, os recursos concentrados ao nível do governo central. De fato, a "industrialização não intencional", em curso no período, esbarrou em estrangulamentos, especialmente nos setores de energia e transportes⁽²¹⁾.

Desaparelhado e impedido de realizar alterações no sistema fiscal, por um congresso conservador e politicamente multifacetado o Estado passa a adotar esquemas fiscais complementares para a consecução de sua política industrializante. Dentre estes mecanismos, destacam-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), cujo papel inicial foi justamente dar combate aos estrangulamentos do avanço industrial, voltando-se num segundo momento para a área industrial propriamente dita, o Banco do Nordeste criado em 1954, a Reforma Cambial e a ativação de dispositivo constitucional que permitia a implantação do Imposto Único sobre Energia Elétrica, cujos recursos integrariam o Fundo Federal de Eletrificação, sendo esta uma das poucas alterações tributárias até

(21) Sobre este assunto consultar LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. RJ. CEPAL/ILPES, mimeo.

1960.

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. Este quadro alterou-se no governo Juscelino Kubitscheck com significativo salto produtivo e tecnológico, inaugurando um novo padrão de acumulação. "Este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível do mercado"⁽²²⁾.

O esquema de financiamento destas inversões assentou-se na atração do capital estrangeiro através de estímulos e favores fiscais (Instrução 113) e na emissão primária de moedas.

Atraídas pelo tratamento favorável e fustigadas pela concorrência americana na Europa, muitas empresas européias aqui aportaram aproveitando-se das oportunidades de investimentos abertas pela ação governamental. Pôde, assim, o Estado, finalmente de sempenhar acentuado papel na coordenação dos investimentos e na promoção do capital social básico correspondente à nova estrutura.

A expansão resultante deste bloco de investimentos possibilitou ao sistema econômico um alto dinamismo, cujo prosseguimento, nos anos iniciais de 60, exigiria um fluxo contínuo de recursos tão mais necessários quanto mais se amortecessem os efeitos das inversões realizadas. Contudo, o esquema de financiamento montado no período antecedente, que foi efetivo enquanto a ca-

(22) CARDOSO DE MELLO, João Manuel - O Capitalismo Tardio: Contribuição à Revisão Crítica da Formação e Desenvolvimento da Economia Brasileira. Campinas, IFCH, 1975. Tese-Doutorado, UNICAMP, mimeo., p. 124.

pacidade produtiva cresceu na frente da 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 pelo sistema econômico. O Estado, ainda sem condições de promover reformas no quadro instrumental, se viu impotente frente à queda da atividade econômica assim tornada inevitável no início dos anos sessenta⁽²³⁾.

A economia entrou em depressão necessitando tanto da continuidade dos investimentos, quanto de sustentação da demanda para os novos produtos. 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.

Neste momento, ocorreu o golpe de 64 que, através de novo "consenso" e quebra da ordem constitucional, impôs às classes trabalhadoras e a uma parte do empresariado nacional o ônus da recuperação, intimidando o poder sindical e adotando uma política não conciliatória do crescimento econômico e combate inflacionário. Num primeiro momento, portanto, agravou-se o quadro recessivo em meio à implementação das reformas bancárias, do mercado financeiro e do aparelho do Estado. Este processo de mudanças realizou-se com seguidas alterações no sistema fiscal consubstanciadas na lei nº 5.172 de 1966, criadora do Código Tributá-

(23) Este papel de coordenador dos investimentos e promotor do processo de acumulação gerou o crescimento das despesas do governo, elevando-as de 9,2% em 1955 para 14% no segundo ano da década de 60. Em consequência, o déficit público evoluiu de 1,2% para 5,1% no mesmo período, acompanhado da intensificação do processo inflacionário que atinge a marca de 70%. A esse respeito, ver LESSA, Carlos - op. cit.

rio Nacional, cujo sentido maior era prover o Estado de recursos fiscais capazes de fazer frente ao crescente déficit público, e, ao mesmo tempo, dotá-lo de flexibilidade capaz de transformar o sistema fiscal em instrumento orientador do crescimento econômico.

1.2. O ESPÍRITO DA REFORMA

Os anos iniciais da década de 60 caracterizaram-se pelo esgotamento do mecanismo financeiro governamental, penúria dos três níveis governamentais, déficits nas empresas públicas (produtivas e prestadoras de serviços) e enorme déficit fiscal acentuado por galopante processo inflacionário. Obviamente, este foi um cenário impróprio à realização de novos investimentos privados, o que reforça a tendência declinante da atividade econômica.

Diante destas adversidades, o novo governo militar promoveu intenso combate inflacionário, buscando o restabelecimento de condições propícias para a retomada do crescimento. Promoveu imediato combate ao déficit público, restrições ao crédito e impediu reajustes salariais ao nível da inflação⁽²⁴⁾.

O combate ao déficit, na verdade parte da questão mais ampla do saneamento do setor público, fez-se pela diminuição do custeio, pela liberdade das tarifas públicas, pela regulamentação dos títulos da dívida pública - ORTN's e pelo aumento da carga fiscal obtido com a Reforma de Emergência de 1964, que em 1965 adicionou aos recursos do Tesouro 25% reais.

O crédito foi reduzido, mas, compensando principalmente as empresas médias e pequenas, promoveu-se violenta redução salarial. Concomitantemente, as questões de longo prazo, relativas à criação de novos mecanismos financeiros e à modernização do instrumental de política econômica do governo, foram equacionadas.

(24) Cf. CARDOSO DE MELLO, J.M. e BELLUZZO, L.G. de Mello. "Reflexões sobre a crise atual", in Escrita-Ensaio, SP, nº 2, 1977.

Dentre os novos mecanismos financeiros destacaram-se o novo papel dos bancos, o mercado de capitais, bolsas de valores, fundos de investimentos e a nova política de atração do capital estrangeiro. Quanto aos instrumentos econômicos contaram-se o Ministério do Planejamento, Banco Nacional da Habitação, Fundos de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social (do Nordeste e da Amazonia) - FIDENE e FIDAM, e as reformas administrativas e tributária.

Na realidade, a reforma tributária foi implantada por partes, "pari passu" com a deterioração das finanças públicas e agravamento da crise econômica, sendo, portanto, parte integrante do conjunto de medidas saneadoras das finanças governamentais, e, ao mesmo tempo, das medidas de longo prazo objetivando modernizar os controles sobre a economia. Estes dois movimentos balizaram as medidas tomadas no período e foram os determinantes da postergação ou subordinação das medidas tendentes a atenuar as desigualdades sociais e regionais de renda.

Foram claros indícios desta subordinação, a política salarial (que atua no sentido de comprimir os salários de base e abrir em leque os ordenados), a regulamentação de Imposto de Renda (progressiva para os rendimentos de trabalho e regressivo para os do capital), o financiamento de moradias pelo BNH, etc.. Ainda, quando a criação de estímulos fiscais setoriais (turismo, reflorestamento e pesca) pôs em cheque os recursos destinados à atenuação da desigualdade econômica do Norte/Nordeste frente ao Centro/Sul,

prevaleceu o objetivo maior de retomada do crescimento⁽²⁵⁾ (26).

Como foi dito, a reforma tributária deu-se dentro do processo geral de alterações, sendo consubstanciadas na Emenda Constitucional nº 18, Lei nº 5172 e Constituição de 1967. Vejamos, portanto, como as finanças municipais foram impactadas pela crise e pelo transcorrer deste processo.

Durante todo o período posterior ao redesenho tributário em 1946, os núcleos urbanos brasileiros experimentaram acelerado crescimento populacional e conseqüente aumento da demanda pelos serviços tradicionais (água, luz, esgoto, transportes, etc.). A esta demanda sobrepuseram-se as exigências derivadas da modernização da estrutura industrial e da nova dinâmica urbana.

A complementação do mercado de consumo de bens duráveis, resultante das recém-instaladas plantas industriais (automobilística principalmente), pressionou fortemente o sistema de transportes e a malha viária das cidades. A utilização mais intensa de ônibus e carros adiou, nos maiores centros, os investimentos em metros, obsoletando, porém, os bondes e pressionando a atualização dos corredores de transportes urbanos (retirada de trilhos, alargamento de vias, construção de terminais, etc.).

Por outro lado, a expansão e modernização da construção civil, aliada ao encarecimento do solo urbano central, impôs, em larga escala, a verticalização dos imóveis, adensando a ocupação urbana e requerendo aumentos das redes centrais de água, de esgotamento e elétrica.

(25) Segundo Fabrício Augusto (op.cit., p. 74) a instituição destes incentivos setoriais carreariam recursos num volume tal que ultrapassariam os destinados à região Norte/Nordeste.

(26) Sobre a regressividade do sistema tributário ver SILVA, Fernando Antonio Rezende da. in Anais do Simpósio sobre o sistema tributário nacional, Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, p. 683 - 694.

A infra-estrutura, portanto, foi pressionada para expandir-se e adensar-se nas regiões centrais, o que, dada a relativa indivisibilidade dos investimentos, aumentou ainda mais as necessidades de recursos para os governos locais.

Entretanto, a esta evolução da demanda contrapôs-se a crise econômica geral e financeira do setor privado, descritas parágrafos atrás, e cujas repercussões ao nível municipal não foram menos intensas.

Assim, tanto a receita geral (inclusive operações de crédito) quanto a receita tributária perdem posição no montante nacional. Enquanto a primeira representava 11% em 1955, em 1965/6 representa 9%, a segunda, passou de 9% a 7%⁽²⁷⁾.

Se tomarmos, porém, como base, o ano de 1962, primeiro da crise dos anos sessenta e da vigência da Emenda Constitucional nº 5, marco inicial da reforma tributária ao nível municipal, verificamos que a receita efetiva (Total menos Operações de Crédito) cresceu, entre 1962 e 1965, impulsionado pela receita própria e pelas transferências, como se constata por uma tabela a seguir. Fica claro, pelos dados, que a Emenda Constitucional nº5 deu novo alento às finanças locais. Entre 1962 e 1965 a receita efeti

(27) Aloisio Barbosa estimou a perda da receita tributária em cerca de 50 pontos percentuais reais. ARAUJO, Aloisio Barbosa et alii. Transferência de impostos aos estados e municípios. Col. Relatório de Pesquisas, nº 16, RJ, IPEA/INPES, 1973, p. 132.

TABELA I

ÍNDICES DOS VALORES REAIS, DESCONTADOS OS EFEITOS RENDA E POPULAÇÃO⁽¹⁾
(1960=100)

	I. VALOR REAL POR HABITANTE ⁽²⁾			II. VALOR REAL DESCONTADO EFEITO PIB			III = I/II ⁽³⁾		
	Receita Efetiva	Receita Tributária	Receita Transferida	Receita Efetiva	Receita Tributária	Receita transferida	Receita Efetiva	Receita Tributária	Receita Transferida
1962	86	100	65	82	98	62	74	85	56
1965	124	127	94	128	135	97	100	101	75

FONTE: Finanças do Brasil, Ministério da Fazenda, Vol. XXII e XXIII.

(1) Brasil exceto Rio de Janeiro, Guanabara e São Paulo

(2) Cruzeiros de 1960, deflacionados pelo IGP - Disponibilidade Interna - População Urbana - Censos Demográficos.

(3) Dados orientativos, pois o desconto conjunto dos efeitos do crescimento econômico, populacional e de preços é exagerado para a maior parte da receita municipal.

va real per capita, crece 24%, e a tributária a 27%⁽²⁸⁾.

O crescimento da receita tributária deveu-se aos impostos municipais sobre Indústrias e Profissões, sobre a Propriedade Territorial Urbana e sobre as Diversões que cresceram respectivamente 11,5, 11,9 e 10,2 vezes. Neste mesmo período, o Imposto sobre o Consumo cresceu 10,5 vezes, o Imposto sobre Vendas e Consignações, 9,9 vezes e o Imposto de Renda, 7,7 vezes. São dados que destacam o desempenho das administrações tributárias locais quando comparadas com as estaduais e federal. Entretanto, esta performance fica obscurecida no dado agregado, principalmente pelo fraco desempenho do Imposto Predial Urbano, cuja arrecadação foi contida pelos reajustes de aluguéis determinados pelo governo central, o que, pelo seu peso nos orçamentos locais obscureceu os ganhos com as transferências do Territorial Rural e "Inter-vivos". Por outro lado, segundo Araújo, em 1962 e 1963 o Imposto de Consumo não foi partilhado; em 1964 os municípios nada receberam e em 1965 receberam apenas 18% do valor da cota-parte, entregues, ainda assim, com atraso⁽²⁹⁾.

A avaliação deste período, porém, não deve ignorar a grave crise financeira por que passou o governo central, e o efervescente clima político potencializado pelo conservadorismo do Congresso de então⁽³⁰⁾.

(28) A Emenda Constitucional nº 5 ampliou as transferências do Imposto de Renda de 10% para 15% e incluiu na mesma partilha 10% do imposto de Consumo. Transferir para a competência local os impostos estaduais Territorial Rural e Transmissões Imobiliárias "Inter-vivos" e manteve ainda as partilhas dos impostos únicos.

(29) ARAÚJO, Aloisio Barbosa de. *op. cit.*, p. 48.

(30) É bom lembrar que a 2 de setembro, menos de 80 dias da aprovação desta Emenda, o Congresso por maioria de 80% dos votos alterou o regime presidencialista, tradicional no Brasil, com claro intuito de impedir ao Chefe Estado, Jango Goulart de governar.

Ao conservadorismo interessava naquele momento obstaculizar a ação do executivo federal, e neste sentido a Emenda nº 5 foi importante peça política. Assentava duro golpe às já combalidas finanças federais (retirando-lhe pela Emenda, 6% de sua receita geral). Interpunha óbices à reforma agrária da atomização da administração do Imposto Territorial Rural. Afastava os impostos "Inter-vivos" e "Causa-mortis" de sua utilização como espécie de imposto sobre o patrimônio (separando suas competências até então no mesmo nível governamental).

Difícil, portanto, crer no espírito municipalista da Emenda. Apenas 25% do acréscimo da receita geral entre 1962 e 1965 provieram das transferências. O esforço tributário, tarifário e outros próprios, forneceram 75% do aumento geral da receita efetiva municipal, veemente comprovação do dinamismo tributário local, especialmente se consideramos que o Imposto Predial Urbano estava contido pela legislação social sobre os aluguéis, então base de cálculo do tributo.

Isto posto, compreende-se ter sido a Emenda nº 5 uma peça política por excelência e que pouco tinha a ver com a reformulação do sistema tributário. Seus principais traços, entretanto, prevaleceram na reforma posterior ao golpe de 1964, quais sejam, a redução da significância e da extra-fiscalidade do Imposto Territorial Rural e "Inter-vivos", e reforço das receitas locais pela via do aumento das transferências.

As localidades apenas tiveram suas finanças reorganizadas pela emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965, cujos efeitos, porém, teriam vigência 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 do-

tar a união de instrumentos de planejamento econômico⁽³¹⁾.

Tal objetivo, necessariamente centralizador, dá o caráter principal da Emenda ao eliminar da estrutura tributária a coexistência de competências exclusivas das órbitas federal, estadual e municipal, característica fundamental do desenho fiscal da Carta de 1946. Assim, a eliminação da competência tributária residual, mecanismo legal que permitia a cada nível de governo decretar impostos desde que não concorrentes com igual superior, aparecia como alteração basilar, condição "sine qua non" para a centralização.

Subjugados, estados e municípios viram os impostos mais produtivos e aqueles com características de instrumento de política serem transferidos para a órbita federal, cujo executivo foi também dotado de poderes legais para legislar sobre matéria tributária.

Contudo, a tarefa de planejar e orientar o crescimento econômico exigia recursos superiores aos estritamente necessários para eliminar o déficit governamental. Daí resultaram tanto o aumento da carga tributária (de modo a que os recursos arrecadados permitissem a concessão de isenções e estímulos fiscais à remuneração do capital e da poupança), quanto a submissão das unidades políticas menores. De fato, orientar centralizadamente o processo de acumulação exige que as unidades políticas menores tenham sua autonomia e recursos próprios suficientemente diminuídos de modo a serem impelidas a seguirem a orientação superior.

(31) Neste meio de tempo, os municípios beneficiaram-se da contenção salarial imposta ao setor público pelo governo central, que apresentou uma diminuição nos gastos de custeio, da ordem de 10%, passando a representar em 1968/1969, 35% dos orçamentos municipais paulistas.

A consecução deste objetivo exigiria, portanto, que a capacidade própria dessas unidades menores gerarem recursos fosse contida e que suas fontes de crédito também estivessem sob controle. É isto ainda explica porque a reforma limitou a atuação (dos poderes menores) a um nível inferior ao estritamente necessário para a racionalização da tributação, retirando-lhes impostos, estreitando suas competências sobre seus próprios tributos, e restringindo suas autonomias na determinação de seus orçamentos⁽³²⁾.

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.

O IPTU é fonte significativa de recursos nos municípios em que os valores das propriedades urbanas e a capacidade contributiva dos munícipes sejam altos. Portanto, a "produtividade" deste tributo não é homogênea, sendo menor nos centros urbanos menos dinâmicos e/ou com população de menores rendas per-capita.

O ISSQN também depende do porte do município, ganhando importância nos centros urbanos em que a população e a indústria demandem mais serviços.

Foram totalmente retirados da competência tributária municipal os imóveis rurais (Imposto Territorial Rural - ITR) e a transmissão de bens inter-vivos (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI). As posteriores regulamentações destes impostos de tal forma excluíram os municípios, que nem mesmo interferências

(32) Ver VARSANO, Ricardo. Anais do Simpósio sobre o sistema tributário nacional, Brasília, Câmara dos Deputados, comissão de Finanças, 1982, p. 568.

locais que trariam benefícios às máquinas arrecadadoras foram permitidas. Assim, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, sucedâneo do "Inter vivos" e "Causa Mortis" passou a ter alíquota determinada pelo senado federal e base de cálculo fornecida pelos valores venais lançados pelas prefeituras⁽³³⁾. Contudo, apesar de basear-se nos cadastros locais, a arrecadação do ITBI não devolve nem mesmo a informação de que houve transferência da propriedade ou o nome e endereço do novo proprietário, obrigando os fiscos municipais a montarem esquemas próprios para captação destas informações. Uma simples via a mais no documento de arrecadação do imposto seria suficiente para a captação destes dados, e ainda forneceria amostras dos valores praticados nas operações imobiliárias do município.

Caso semelhante de não integração ocorre com o ITR, devolvido à união em conformidade com o espírito da reforma em centralizar os impostos com característica de política econômica e dentro da idéia de não tributar o setor primário. Por estas razões, os municípios não podem contestar os valores venais (declarados pelos proprietários) das propriedades rurais dentro de seus respectivos territórios. Quando a intenção foi realmente racionalizar com vistas ao aumento das receitas, o poder local foi chamado a interferir. É o caso do Imposto sobre Circulação de mercadorias (ICM), cujas declarações feitas pelos contribuintes estaduais foram também enviadas às prefeituras. Assim, elas fiscalizavam os contribuintes e o fisco estadual, na arrecadação e na determinação

(33) O ITBI teve sua incidência restringida em relação aos anteriores, então utilizados como espécie de imposto sobre herança, o que se enquadra dentro da linha mestra da reforma de criar incentivos e eliminar óbices à acumulação de capital.

dos índices de redistribuição da receita arrecadada deste imposto.

As limitações à racionalidade dos impostos municipais e principalmente à competência tributária não se restringiram aos tributos que deixaram esta órbita. Pelo contrário, os principais tributos desta esfera foram limitados significativamente pelas regulamentações posteriores.

O poder tributário local sobre os imóveis foi solapado por normas do Imposto Territorial Rural que definiram como rurais os imóveis com tal destinação mesmo se situados dentro da zona de expansão urbana⁽³⁴⁾. A competência tributária sobre a atualização do IPTU também foi enfraquecida por pareceres jurídicos do Supremo Tribunal Federal que impediam a atualização do valor venal dos imóveis por decreto do executivo, se esta for superior ao índice de correção monetária definido pelo governo central. Esta interpretação jurídica é sem dúvida a responsável pela queda do volume real das receitas deste imposto, por duas razões principais. Por obrigar que as atualizações se fizessem pelo índice federal ou, ano após ano, por aprovações de novos mapas de valores, o que, pelas dificuldades políticas, exigia sofisticado, longo e caro trabalho técnico, cuja consecução não estava ao alcance anual da maioria dos governos municipais. Por outro lado, a aplicação do índice não permitiu recuperar eventuais valores não atualizados anteriormente, e fez com que os imóveis que se valorizaram abaixo do índice (normalmente os mais modestos) fossem supervalorizados, e com o tempo constituíssem barreiras às novas atualizações; enquanto os imóveis que se valorizaram acima dos índices ficavam sub-tributados.

(34) Este é um ponto juridicamente controverso, mas que tem efetivamente inibido a cobrança de impostos até mesmo de chácaras e sítios de recreios na maioria dos municípios brasileiros.

As pessoas mais familiarizadas com a administração tributária no Brasil sabem que os impostos diretos, IPTU e Imposto de Renda (IR), por influência político-eleitorais têm suas arrecadações diminuídas nos anos de eleições. No caso do IR, o governo federal possui flexibilidade que lhe permite recuperar em seguida o nível real da arrecadação. A correção do IPTU, limitada pelo índice federal não permite à administração municipal recuperar as "liberdades" anteriores. A alternativa é um novo mapa de valores, que, como foi dito, é um processo longo, dispendioso e de implementação política mais difícil⁽³⁵⁾.

A competência municipal sobre o ISSQN também foi limitada por uma lista que definiu quais serviços poderiam ser tributados. O mesmo decreto, que feria até o nome do tributo (Serviços de Qualquer Natureza) também restringiu o poder tributário fixando alíquotas máximas. Não obstante isso, o que mais dificultou a arrecadação deste imposto foi a definição de que a arrecadação devia ser feita não pelo município no qual foi prestado o serviço, mas naquele em que se situava a sede do prestador.

Aqui também a não integração de informações fiscais, disponíveis a nível federal, deixava de auxiliar os fiscos dos dois níveis de governo. A contabilidade bancária, por exemplo, não explicitava as receitas com serviços sujeitas ao ISSQN e nem mesmo possuía lançamentos padronizados, o que desencorajava praticamente todos os municípios brasileiros a fiscalizarem esta importante

(35) Exemplo destas dificuldades é a recente e conhecida derrota que o executivo de Caraguatatuba amargou ao ver rejeitado pela Câmara dos Vereadores local o seu mapa de valores, pondo a perder não apenas o investimento realizado, mas também os ganhos de receita que seriam proporcionados. Este exemplo é significativo, ainda, para todos aqueles que consideram "natural" a um balneário cobrar efetivamente o IPTU. Alega-se neste caso tratar-se de proprietários que apoiam menores resistências aos aumentos. Neste caso a resistência partiu dos proprietários de terra.

fonte tributária. Outro exemplo bastante significativo foi o não re-
passe automático das informações que o fisco federal possuía sobre
as rendas de serviços das pessoas jurídicas. Neste caso, a sim-
ples regulamentação, semelhante à existente para o Imposto sobre
a Circulação de Mercadorias, tornaria o ISSQN tão produtivo quan-
to o Imposto de Renda⁽³⁶⁾.

Finalmente, as restrições à atuação dos municípios a-
tingiram a autonomia para fixar o montante de seus orçamentos e
decisões sobre gastos. As transferências do Fundo de Participa-
ção dos Municípios (FPM) passaram a ser vinculadas a investimentos.

Entretanto, a maior limitação aos municípios foi a
impossibilidade em determinar livremente o montante de seus orça-
mentos. Tarefa tanto mais difícil quanto maior a dependência em
relação aos recursos transferidos tornados indefinidos pelas isen-
ções, incentivos, e diminuição dos coeficientes de participação e
alíquotas, etc. Mesmo que não houvesse esta incerteza, o peso
dos recursos transferidos e as limitações impostas aos tributos
próprios impediam os municípios, em geral, de definirem com maior
coerência seus gastos a não ser pela via do endividamento, tam-
bém limitados pelas fontes federais, principais financiadores do
setor público.

Neste sentido, cabe notar inicialmente que a obrigato-
riedade de investir 50% dos recursos transferidos pelo FPM pro-
vocou, num segundo momento, a elevação do custeio municipal, intro-
duzindo nos orçamentos locais permanentes e crescentes déficits.
Para isto basta que a receita não vinculada cresça em proporções

(36) Dados da receita federal, apssados ainda a título precário,
possibilitaram saber que seria possível quadruplicar a recei-
ta do ISSQN na cidade de Campinas, em 1985, desconsiderando-
se recolhimentos em outros municípios.

menores à elevação do custeio. Como as vinculações pesava mais para os municípios menos dinâmicos e/ou menores, cujos potenciais arrecadatórios eram pequenos, as distorções não tardaram a aparecer. em defesa de seus orçamentos, estes centros passaram a "investir" evitando novos custos, o que provocou crescimento intenso do item orçamentário "Parques e jardins" (as famosas fontes luminosas do interior).

Anos mais tarde, a interpretação errônea deste fato pelos tecnocratas federais resultou na acentuação das restrições impostas à autonomia local através da especialização das vinculações à educação, saúde e saneamento, conforme Decreto nº 68.315 de 1971. Novamente, os municípios mais atingidos pelas vinculações passaram a investir em instalações educacionais e/ou de saúde. Impedidos orçamentariamente de arcarem com o custeio do funcionamento viram-se obrigados a negociações com os governos estaduais com vistas a repassarem estes encargos. Se bem sucedidas, as negociações significavam que o município assumiu parte do encargo estadual. Se fracassadas, tem-se os chamados "elefantes brancos", ou o uso "desvirtuado" das instalações, ou mesmo a paralização de obras antes de seus términos.

A vinculação além de catastrófica para os pequenos é inócua para os municípios maiores, tanto porque o aporte de recursos via FPM é um percentual menor das receitas locais, quanto porque, em situações normais, o nível de investimentos, nestes municípios, é normalmente superior ao total da cota-parte, transferida.

Voltando às limitações à determinação autônoma dos orçamentos locais, vejamos as condições de endividamento. O montante da dívida foi limitado a 70% da arrecadação própria líquida

da do exercício anterior. Porém, os empréstimos feitos junto ao BNH, CEF e BB não ficaram sujeitos a este teto. Dado que estas entidades possuíam linhas de crédito para aplicações específicas, esta abertura implicava no controle do uso da dívida e não dela propriamente, permitindo que os recursos "sobrantes" tivessem qualquer outra aplicação. Com isso, inverteu-se a lógica do gasto público, pois programas de interesse coletivo e com acentuado conteúdo social passaram a depender de forma crescente de recursos sujeitos a posterior remuneração, através da correção monetária plena, mais juros, enquanto os gastos talvez menos essenciais ficavam livres destes encargos⁽³⁷⁾. Portanto, a obtenção de empréstimos de interesse coletivo representava para os prefeitos não apenas a "realização de obras" mas também um maior grau de "liberdade" no uso dos recursos não comprometidos com o pagamento da dívida. A compulsoriedade deste roteiro constituiu 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 deste modo direcionaram os gastos para objetivos prévios e centralizadamente definidos, ao mesmo tempo que aumentaram sua influência política nos governos locais.

No entanto, para que tal estratégia tivesse sucesso, as finanças dos municípios maiores e mais desenvolvidos não poderiam receber reforços de modo a permitir-lhes escapar à influência federal. Portanto, para atingir os objetivos de aumentar os recursos à disposição da união e transformar o sistema tributário em

(37) AFONSO, José Roberto Rodrigues. Fontes de financiamento dos Governos Estaduais e Municipais no Brasil. RJ, agosto de 1985, (Sinopse de Relatório final apresentado à Comissão de Reforma Tributária. Mimeo.

ferramenta de acumulação de capital, a reforma reduziu os recursos próprios dos municípios de modo a obrigá-los a seguirem a orientação central, limitando possíveis pretensões redistributivas. 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 destes municípios na partilha do ICM, foi acompanhada da eliminação de suas eleições executivas e a nomeação dos "prefeitos biônicos", sob a esclarecedora argumentação de "sintonizar" os governos das capitais e dos estados. 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 para repor as condições para a retomada do crescimento sob a orientação central do Estado, e como, para tanto, subordinaram-se as unidades inferiores de poder, passemos à análise das medidas adotadas pela comissão, suas justificativas e impactos nos municípios paulistas, contexto no qual se insere Campinas, objeto deste estudo.

1.3. IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE OS MUNICÍPIOS PAULISTAS

A crítica maior da Comissão de reforma tributária à estrutura fiscal dada pela carta de 1946 fundamenta-se no fato de que a distribuição da receita tributária era tratada mais do ponto de vista jurídico do que econômico. Apesar da existência de um sistema de partilha da renda estabelecida constitucionalmente, a competência tributária que possuíam as três esferas de governo gerava distorções na distribuição e prejudicava a livre circulação de mercadorias.

Embasada neste parecer, a Comissão adotou como premissas fundamentais de seus trabalhos "a consolidação dos impostos por referências às suas bases econômicas e a concepção do sistema tributário como integrado no plano econômico e jurídico nacional" (38).

A primeira premissa estava assentada nos diagnósticos dos problemas gerados no sistema tributário nacional devidos à sua concepção jurídico-política. Esta concepção foi identificada como a fonte do procedimento parlamentar, que possibilitava aos legisladores das diferentes esferas governamentais legislarem em sentidos diversos e superpostos, na busca de fortalecimento financeiro do nível de governo em que estivessem atuando. Tal prática teria de ser corrigida, pois levava às "guerras tributárias" entre estados e à criação de óbices à comercialização nacional de mercadorias, ao diferenciar a carga tributária entre produtos nos

(38) Reforma Tributária Nacional. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Ed. FGV, RJ, 1966, p. 29 e 30.

diferentes estados e municípios⁽³⁹⁾.

Posta nestes termos, essa premissa visava delimitar a ação legislativa dentro de bases tributárias mais solidamente determinadas. Neste sentido, a definição dos tributos por referência às suas bases econômicas limitaria qualitativamente a carga incidente sobre os bens e serviços, ao mesmo tempo que abri-ria caminho para a homogeneização de suas tarifas, pré-requisito para a generalização das condições de comercialização em todo o território nacional e integração do mercado para a indústria recém instalada de bens de consumo duráveis. Concomitantemente, com os campos de incidência tributária naturalmente mais íntegros, poder-se-ia definir um sistema de partilha das receitas tributárias mais rígido.

A referenciação dos impostos às suas bases econômicas fez-se enquadrando em quatro grupos a matéria econômica suscetível de tributação: comércio exterior; patrimônio e renda; produção e circulação de bens; impostos especiais.

Este enquadramento deu ao sistema a coerência necessária para sua utilização como instrumento de política econômica. Entretanto, para o bom funcionamento do instrumento, seria necessária a eliminação da competência residual dos níveis não federais de governo e dotar o sistema proposto de flexibilidade no manejo das variáveis.

Nestes termos, a segunda premissa, a da integração do

(39) Estas "Guerras" consistiam na concessão de estímulos atrativos ou imposições financeiras por parte de um estado e que eram invariavelmente acompanhados de adicionais, taxas rodoviárias, etc, específicas para aquela situação, onerando ou isentando o trânsito de mercadorias. Comumente os municípios também acompanhavam este movimento, extrapolando suas áreas de competência.

sistema a nível nacional, foi buscada submetendo-se os estados e municípios à União. A flexibilidade do sistema foi obtida através da alteração das técnicas legislativas que atribuíram a regulamentação dos tributos a leis hierarquicamente inferiores ao texto constitucional. Ao mesmo tempo foi dada a possibilidade ao executivo federal de legislar sobre matéria tributária⁽⁴⁰⁾.

Tecnicamente, este pensamento expressou-se pela crítica ao anterior sistema de distribuição de recursos tributários nos seguintes termos: fixação empírica das percentagens da receita tributária atribuída a cada nível de governo; critérios de distribuição anti-econômicos; interpenetração dos campos tributários, que deveriam ser privativos de cada nível de poder.

Contudo, não apenas as receitas tributárias foram alvo de reformas. Diversos mecanismos de financiamento foram montados com vistas a reforçar o planejamento centralizado e a organização de um "consenso político", mecanismos estes que fogem, porém, ao âmbito da reforma tributária enquanto tal, e por isso não receberão tratamento específico neste trabalho.

Isto posto, passemos à análise das repercussões das medidas reformistas sobre as finanças dos municípios paulistas e ao confronto de seus pressupostos com os resultados efetivamente alcançados.

Três foram os pontos do sistema tributário anterior criticados pela Comissão de reforma. O empirismo das redistribuições, seu caráter "anti-econômico" e, por fim, a interpenetração dos cam

(40) "... reconheceu-se ao Executivo o seu papel de gestor do interesse nacional, e não apenas o de executor das medidas que lhe determinem os outros dois poderes". Reforma Tributária Nacional, p. 36.

pos tributados pelos diversos níveis de governo. Esta última foi tida como causa das maiores distorções do sistema, dadas as mudanças que provocava na estrutura de distribuição, já distorcida pelas causas apontadas nas duas primeiras críticas.

A redistribuição das cotas-parte do Imposto de Renta (IR) e do Imposto de Consumo (IC) foram o alvo privilegiado da crítica ao empiricismo, pois implicava em transferências per-capita maiores para os municípios menores⁽⁴¹⁾. Entretanto, cabe lembrar que, empírico ou não, este resultado é consequência conhecida do debate ocorrido na Constituinte de 1946. Sua adoção constituía uma tentativa de diminuir a evasão de trabalhadores do interior em direção aos grandes centros, através de investimentos de ordem rural nos pequenos núcleos interioranos. Assim pensado, nem mesmo a crítica de estímulo à criação de municípios está bem centrada. 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 e, equivocada, evidencia a crença da Comissão de que as decisões técnicas seriam superiores às decisões políticas⁽⁴²⁾.

Confrontando os números resultantes das modificações operadas na partilha federal, constata-se, para o estado de São Paulo, primeiramente uma perda de importância das transferências

(41) A participação de cada município no total arrecadado destes impostos era calculada dividindo-se a soma de 15% do IR com 10% do IC (Emenda Constitucional nº 5 de 1961) pelo número de municípios existentes em 31 de dezembro do exercício anterior.

(42) Tanto é assim que, para evitar o empirismo apontado, os elaboradores da reforma relatam: "Neste particular, a Comissão valeu-se de dados estatísticos... para calcular de uma maneira mais próxima da realidade, e melhor justificada pela experiência, os montantes percentuais das redistribuições". Reforma Tributária Nacional, p. 32.

federais na receita efetiva dos municípios paulistas e mudanças pouco significativas na distribuição entre os centros urbanos, quando comparados pelo seu porte populacional⁽⁴³⁾.

Este resultado permite supor que a estrutura da distribuição inter-municípios de um mesmo estado pouco se alterou. A redistribuição fez-se com o estado de São Paulo cedendo 10% de sua participação no total distribuído em favor dos estados nordestinos, única região a avançar no bolo de recursos transferidos. Estes ganhos, porém, não se refletiram na distribuição dos recursos efetivos (receita geral menos operações de crédito). A análise da distribuição das receitas efetivas mostra mais uma vez São Paulo ampliando sua participação no total nacional arrecadado pelos municípios⁽⁴⁴⁾. Portanto, o novo mecanismo de partilha não compensou os efeitos gerados pela própria reforma aos municípios das regiões menos dinâmicas. Gerou, isto sim, nestas localidades, maior dependência em relação aos recursos transferidos, reduzindo mais drasticamente a autonomia municipal nestas regiões não provocando, contudo, perdas reais de receita.

Por serem municípios de regiões economicamente menos dinâmicas, tal resultado só pode ser entendido dentro do objetivo político de ampliar a interferência central nos poderes locais. Significativamente, esta região, que apresentava antes de 1964 forte atividade política independente, passou a ser o grande esteio político do novo regime.

O segundo defeito apontado pela Comissão de Reforma ao

(43) Ver tabela V b.

(44) Em 1965 a receita efetiva paulista era 22% inferior ao total nacional, excluídos São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1968 era 11% superior.

sistema anterior de redistribuição foi a "antieconomicidade" da transferência estadual do excesso de arrecadação. Tal crítica, baseada no "senso comum" dos burocratas dos níveis superiores da administração pública, partia do pressuposto de que os níveis inferiores de governo não realizam esforços próprios de arrecadação ao contarem com recursos transferidos crescentes.

Estas ponderações só podem ser entendidas quando dirigidas aos municípios do interior de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os estados que efetivamente cumpriam a determinação constitucional de repasse do excesso de arrecadação⁽⁴⁵⁾.

Se a crítica fosse realmente procedente, o interior destes estados deveria apresentar arrecadação própria (receita tributária) declinante. A participação do interior destes estados na arrecadação tributária nacional apresentou queda para os estados de São Paulo (0,5%) e Santa Catarina (0,6%) e elevação para o Rio Grande do Sul (2,0%). A perda de posição do interior paulista é, na realidade, insignificante, dado o peso da arrecadação de seus municípios (38,9% em 1952 e 38,4% em 1961). Já para Santa Catarina é bem mais representativa, pois de 4,0% do total arrecadado no país em 1952, passou a coletar 3,4%. O ganho gaúcho foi o mais significativo dentre todos, superando de muito os avanços registrados pelos outros estados que ampliaram suas participações no período.

Estes resultados parecem indicar a justeza da argumentação da Comissão. Entretanto, cabe perguntar como se comportou o total da arrecadação tributária nestes estados, isto é, incluindo suas capitais.

(45) MELLO, Diogo Lordello de. Aula inaugural proferida na Escola Brasileira de Administração Pública da FGV, em 04/03/65, in Problemas Institucionais do Município, IBAM, RJ, 1965.

Nesta perspectiva, as receitas tributárias interioranas apresentam comportamento igual ou melhor do que as das capitais. Em São Paulo e Rio Grande do Sul, as receitas do interior aumentaram suas participações no total estadual e, em Santa Catarina, mantiveram suas posições. Portanto, quando o estado apresentou ganhos, o interior acompanhou. Quando apresentou perdas, elas foram menores ou iguais no interior. Como, então, atribuir a queda ao efeito do repasse do excesso, se as capitais estavam dela excluídas? Ademais, as percentagens de ganhos ou perdas na composição nacional das receitas tributárias situaram-se em percentuais abaixo de 10% exceto para o Rio Grande do Sul (ganho de 2%) e Minas Gerais (perda de 3,0%).

Estas marcas, considerando-se o período de dez anos, indicam incrível estabilidade no perfil destes recursos, o que exclui explicações parciais para um comportamento tão geral, especialmente a da "antieconomicidade" do repasse do excesso de arrecadação. Mais significativa foi a queda geral ocorrida no recolhimento do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos, cuja arrecadação no período foi quintuplicada, enquanto o conjunto dos outros impostos municipais decuplicou, acompanhando a média dos tributos nacionais.

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 este mecanismo representava de participação municipal 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 para a busca de confirmação deste argumento.

Os números encontrados para o período compreendido entre 1969 (ano da consolidação das administrações tributárias municipais e da legislação do ISS) e 1975 (início da desaceleração econômica), mostram a receita do ISS interiorano crescendo 15 vezes, contra as 5 vezes do recolhimento do ICM.

São sabidas as dificuldades de comparação entre estes tributos, quer pelo maior crescimento do PIB no interior, quer pelas isenções, incentivos à exportação e diminuições das alíquotas do ICM. No entanto, alguma aproximação ainda é possível. Assim, estimativa de Pastore dá-nos conta de que em 1975 cerca de 70% do ICM estimado foi arrecadado⁽⁴⁶⁾. As isenções e benefícios provocaram perdas de 30%. Tomando-se para este ano um valor percentual médio dos benefícios concedidos para a expansão de indústrias de cerca de 10%, teríamos uma perda total de 40% na arrecadação efetiva deste tributo, o que faria 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 estes números sejam menos distantes do que nossas inferências permitiram concluir, fica patente que a administração municipal, apesar do aumento das transferências, continuou realizando esforço próprio. Vale dizer, não se justificava também para este período, falar-se em negligência da adminis-

(46) PASTORE, Affonso Celso. Avaliação Crítica da Reforma Tributária de 1965, in Revista de Finanças Públicas, Ministério da Fazenda, RJ, 1981, nº 348.

TABELA II

RECEITAS MUNICIPAIS NA REGIÃO DE CAMPINAS

- 1980 -

MUNICÍPIOS SELECIONADOS	RECEITAS MUNICIPAIS (cruzeiros per capita)		CARACTERIZAÇÃO ECONÔMICA									
	TRANSFE RÊNCIAS	RECEITA ARRECADADA	POPULAÇÃO TOTAL	ATIVIDADE DOMINANTE	VENDAS		DISTRIBUIÇÃO DA PEA POR SETOR (%)			DISTRIBUIÇÃO (%) DAS FAMÍLIAS POR SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS		
					Sec.	Ter.	Prim.	Sec.	Ter.	- de 2	De 2 a 5	+ de 5
Campinas	1.000	860	623.722	mistas	7.9	7.3	2.5	39.6	52.0	15	36	49
Piracicaba	1.280	888	206.665	(ind/serv)	3.3	2.4	6.8	40.8	48.0	14	39	47
Jundiaí	1.470	680	247.241	industriais	4.3	2.4	3.9	54.2	37.9	14	38	48
Limeira	1.140	580	142.607	(porte nº 1)	2.2	0.9	13.0	46.7	37.1	19	44	37
Americana	2.130	470	114.176		2.6	1.0	1.3	59.6	34.4	13	40	47
Sumaré	2.590	260	86.049	industriais	1.9	0.3	7.0	53.5	36.0	27	48	25
Mogi-Guaçu	1.820	350	69.239	(porte nº 2)	1.6	0.2	23.1	43.9	29.6	21	46	33
Santa Bárbara do Oeste	1.000	870	69.263		1.0	0.3	8.1	60.3	28.6	17	46	37
Araras	1.470	500	64.013		1.2	0.5	20.0	40.0	37.0	17	43	40
Valinhos	2.510	490	46.580		1.9	0.2	11.9	48.5	36.0	18	39	43
Paulínia	6.070	1.560	19.294		1.0	0.4	11.7	45.8	39.3	16	44	40
Rio Claro	830	620	106.429	industriais (porte nº 3)	0.9	0.8	7.6	38.6	50.0	22	41	37
Indaiatuba	870	820	53.517	industriais	0.5	0.4	12.6	55.5	27.8	18	40	42
Itapira	620	510	46.971	(porte nº 4)	0.4	0.2	29.2	31.4	35.6	27	44	29
Mococa	610	520	45.898		0.3	0.2	36.3	27.4	33.3	31	41	28
Leme	920	380	44.370		0.5	0.2	34.2	30.2	32.2	23	46	31
Várzea Paulista	1.120	470	29.444		0.4	0.1	2.1	66.5	27.7	16	54	30
Vinhedo	1.530	1.030	20.346		0.3	0.1	11.8	56.8	28.6	20	42	38
Socorro	380	310	23.420	estâncias	-	0.1	41.8	24.1	31.0	45	35	20
Caconde	430	180	16.272		-	-	60.2	11.3	26.7	51	32	17
Monte Alegre do Sul	580	360	4.852		-	-	37.2	37.8	21.4	38	39	23
Lindóia	200	590	3.089		-	0.1	20.2	38.2	36.2	32	39	29

(-) não significativo na unidade utilizada.

Dados de Vendas Relativas à 1975.

FONTE: DIFESF. Finanças Públicas Municipais: Execução Orçamentária, 1979-1982, SP, 1984.

tração tributária municipal, a não ser que se inclua também como má arrecadadora a administração estadual.

Como as informações nos períodos anteriores não confirmam, no geral, as argumentações depreciativas sobre as administrações municipais, examinemos a tabela 1, referente ao ano de 1980, com os dados relativos a municípios da região de Campinas, buscando verificar se o bom desempenho de alguns não encobre possíveis falhas generalizadas.

A tabela II contém as receitas transferidas pelos governos federal e estadual, suas respectivas receitas próprias e uma breve caracterização econômica dos municípios. Assim dispostas, as informações permitem inferir algumas relações entre o nível da arrecadação, confrontada com as transferências recebidas e a respectiva contribuição da economia local, numa tentativa de explicar as diferenças tributárias esperadas entre as diferentes localidades.

A leitura dos dados por estratos de municípios possibilita verificar que os mais altos níveis de arrecadação própria (acima de 600 cruzeiros per capita) correspondem aos municípios mais ricos, que possuem cerca de 37% de suas famílias recebendo mais de cinco salários mínimos mensais. Igualmente, aos mais pobres correspondem receitas próprias menores, sugerindo correlação entre nível da renda das famílias locais e o nível de tributo recolhido pela municipalidade. Destacam-se, na amostra selecionada, Paulínia e Vinhedo, tanto pelo volume das transferências recebidas, quanto pelo esforço próprio de arrecadação. São respectivamente os maiores receptores de transferências e os que mais tributam seus municípios, quando comparados com municípios semelhantes, justamente o contrário do esperado, se fosse ver

dadeira a tese do "comodismo" tributário⁽⁴⁷⁾.

Sumaré, terceiro maior beneficiário de recursos externos, figura como penúltimo arrecadador, superando apenas Caconde, o mais agrícola e pobre dos municípios da amostra. A explicação para Sumaré, porém, tem que levar em conta que sua população com renda superior a cinco salários mínimos é a menor dentre os municípios industriais, igualando-se às populações das estâncias turísticas. Além disso, Sumaré é o município mais fortemente caracterizado na região como cidade dormitório. Portanto, seria temeroso atribuir à administração local a responsabilidade pelo baixo índice da arrecadação própria⁽⁴⁸⁾.

Chama ainda a atenção, na tabela, Lindóia, a menor cidade selecionada. Ela exige de seus municípes arrecadação equivalente a um residente em cidades de tamanho dez vezes superior ao seu. Argumentar-se, neste caso, que se tratam de contribuintes não residentes na cidade, e que apenas possuem residências de veraneio, e aos quais o executivo local não tem dificuldades políticas em impor aumentos, não invalida o ponto de vista aqui expresso. Pelo contrário, apenas comprova o aproveitamento de oportunidades tributárias, quando elas se apresentam⁽⁴⁹⁾.

Americana e Leme seriam os únicos municípios da amostra que aparentemente apresentam o comportamento "caronista". Não se

(47) Apesar de Paulínia ser grande arrecadadora do imposto sobre serviços, por características de sua indústria petroquímica, seu IPTU arrecadado situa-se entre os mais altos da região, superando os de Campinas, Piracicaba, Jundiaí, Limeira e Americana, todas de porte industrial maior que ela.

(48) É interessante notar que este município foi um dos mais atingidos pela eliminação da competência municipal sobre o Imposto de Transmissão de Bens Inter-Vivos, conforme Tabela II mais adiante.

(49) Ver nota 35.

justifica, porém, a generalização pretendida pela crítica corrente.

Visto não se confirmarem, mais uma vez, os argumentos da Comissão, passemos agora 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 consequências nos orçamentos municipais daquelas com maiores repercussões quantitativas ou qualitativas. Estas últimas ainda subdivididas entre as receitas sob administração local, isto é, não vinculadas a gastos determinados extralocalmente, e os recursos recebidos e vinculados a gastos especificados.

Incluem-se no grupo de medidas de menores consequências as seguintes alterações: eliminação dos Impostos sobre Atos da Economia Municipal ou Assuntos de sua Competência ("Imposto de Selo"); reconceituação dos impostos sobre Licença, Diversões Públicas e Transações; transferência para o governo federal, do Imposto Territorial Rural.

O Imposto do "Selo Municipal" foi eliminado por ter sido considerado desprovido de base econômica e invadir competências não locais. Sua supressão não causou prejuízos significativos para os orçamentos municipais paulistas, uma vez que representava na época, para a capital, a administração que mais se utilizava deste tributo no estado, apenas 1,0%.

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 município onde fôra arrecadado. O impacto de sua eliminação é muito restrito, devido à sua participação (de 4%) nas receitas efetivas dos municípios paulistas⁽⁵⁰⁾ e pelo fato de 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.

Consideramos nestas categorias as alterações 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.

(50) SCHELLENBERG, Hans. "Impacto da Reforma Tributária a Nível Municipal no Estado de São Paulo". mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. IPE/USP, SP, 1970, p. 34.

A transferência do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (fundido com o de Transmissões de Bens Causa-Mortis) aos estados fez-se acompanhada de 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, e restringiu-se sua aplicação somente às transmissões de bens imóveis por natureza.

A justificativa para estas medidas dizia respeito às "dificuldades de aplicação deste 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"⁽⁵¹⁾. Baseando-se portanto, na 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, no estado de São Paulo, o Imposto Inter-Vivos representava nos anos 1965/66 9,1% da receita média efetiva municipal⁽⁵²⁾.

Os dados da tabela III evidenciam expressivos valores arrecadados e não permitem inferir que as menores administrações se utilizassem menos desta fonte de recursos. São Paulo, Santos e Campinas arrecadaram menos, percentualmente, que Matão e Nova Odessa, os dois menores municípios listados.

(51) Reforma Tributária Nacional, op. cit., p. 45.

(52) SCHELLENBERG, op. cit., p. 139.

TABELA III

PERCENTUAL DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO INTER-VIVOS NO
TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA DE ALGUNS MUNICÍPIOS
PAULISTAS - 1965

São Paulo (Município)	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: Planilhas do levantamento anual do SEADE junto aos Municípios Paulistas.

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 a 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, quais sejam, extrapolação territorial de sua competência, guerras tributárias e o estímulo à integração industrial com vistas apenas a diminuir a tributação (efeito provocado pela cobrança em "cascatas").

Ora, considerando-se que os mesmos defeitos apontados para o imposto estadual (IVC) também o eram para o imposto municipal (Indústrias e Profissões) e que até mesmo a própria Comissão reconhecia ser o tributo municipal cobrado na forma de "adicional" do IVC, entendemos que os defeitos na área do município seriam reproduções das falhas estaduais e estariam, portanto, também sanados.

Aliás, considerações desta ordem resultaram na criação do "ICM-Municipal" pela Emenda Constitucional nº 18, estando até então ausente do projeto inicial da reforma apresentado para debate.

Este "novo" imposto era, na realidade, a possibilidade dada aos municípios de tributarem a circulação de mercadorias, com base na legislação a ele relativa, e por alíquota não superior a 20,0% da instituída pelo estado, limitada a cobrança às operações ocorridas no território do órgão arrecadador, independente da efetiva arrecadação pelo estado. Segundo a própria Comissão, "a nova disposição simplesmente (grifo nosso) 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..."(53).

(53) Reforma Tributária Nacional, op. cit., p. 95.

Contudo, se, por um lado, a forma assumida por este "novo" imposto cerceia o município sujeitando-o à legislação estadual, à alíquota máxima, e ao seu próprio território, por outro, evita os defeitos apontados pela Comissão, no Indústrias e Profissões. Mesmo assim, este "novo" imposto foi eliminado pelo Ato Complementar nº 31, dias antes de entrar em vigência.

Como compensação aos municípios pela perda de recursos provocada por esta diminuição, foram criadas a participação municipal no Imposto de Circulação de Mercadorias e o Imposto sobre Serviços. Na realidade, retirou-se da base do Indústrias e Profissões sua parte mais produtiva (as indústrias) e com a parcela restante desta mesma base (os serviços de apoio à indústria, serviços de atendimento à população e as profissões) definiu-se o Imposto Sobre Serviços.

Este novo tributo, definido sobre base tributária já anteriormente de competência municipal, é um reordenamento jurídico que juntou figuras anteriormente separadas e, concomitantemente, separou algumas que estavam juntas.

Assim, o Imposto sobre Serviços absorveu: a) o antigo Imposto Sobre Diversões Públicas; b) o imposto sobre as profissões exercidas sem vínculos empregatícios (anteriormente tributados pelo Indústrias e Profissões e c) o imposto sobre as empresas prestadoras de serviços, quando a prestação tivesse caráter estritamente local. Excluíram-se do campo tributado pelo ISS as empresas não ligadas à produção de serviços⁽⁵⁴⁾, as prestado-

(54) Os serviços prestados à produção, dentro do processo produtivo, são tributados pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

ras de serviços interurbanos e as de serviços financeiros⁽⁵⁵⁾, todas elas anteriormente tributadas pelo Indústrias e Profissões. O novo imposto, no entanto, cobrado da mesma forma que o anterior (alíquotas fixas para os profissionais liberais e variáveis para as empresas), representa perda de potencial tributário por ter um campo de incidência menor do que os tributos que substituiu.

Este foi o ponto mais polêmico das alterações introduzidas pela reforma a nível municipal, justamente pela evidência de perda potencial de recursos. De todas as críticas, porém, a Comissão defendia-se argumentando que os municípios não seriam prejudicados financeiramente pois o ISS e a 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 eliminada pelos reformadores. Dentre estes, os municípios paulistas, para os quais os recursos transferidos a título de excesso de arrecadação representaram 14,7% das receitas totais no ano de 1966⁽⁵⁶⁾.

O quadro destas alterações já permite a avaliação da 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 ní-

(55) Deste setor, apenas os serviços de caráter estritamente locais fazem parte do campo tributário do ISS. Como, por exemplo, a incidência do ISS sobre o aluguel de cofres bancários. Excluem-se todos os outros serviços não estritamente financeiros, impostos, contas de luz, etc.

(56) SCHELLENBERG, op. cit., p. 23.

veis de governo ou simplesmente redefinidas⁽⁵⁷⁾.

Estas alterações obedeceram a premissa de referenciação dos tributos as 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: a) o ISS absorveu os campos de incidência dos impostos sobre Diversões Públicas, sobre Transações e parte do Indústrias e Profissões; b) as transferências do ICM (feitas por cotas-parte proporcionais à arrecadação no município) absorveram a outra parte do Indústrias e Profissões e o campo de incidência do antigo Imposto sobre Vendas e Consignações; c) a base dos recursos provida pelo imposto do "Selo Municipal", Inter-Vivos, e pelo Imposto (estadual) de Transmissão de Propriedade Causa-Mortis não foram compensados por tributos substitutos.

Desta forma, a avaliação da validade dos argumentos dos reformadores implica em verificar se as receitas criadas compensaram as receitas eliminadas⁽⁵⁸⁾.

Para os municípios paulistas, os reflexos das mudanças se fizeram sentir diferentemente. Os municípios menores sofreram maior impacto, uma vez que, para eles, as receitas eliminadas sem recomposição local de seus campos de incidência totalizavam cerca de 20% de suas receitas efetivas. Os maiores centros, menos dependentes destas bases, foram atingidos em apenas 6% de suas receitas efetivas. Assim, a perda de autonomia tributária foi

(57) Estas receitas, simplificarmente chamadas de eliminadas, compõem-se dos Impostos Indústrias e Profissões, Diversões Públicas, Inter-Vivos, e pelas transferências do excesso de arrecadação e do Transações.

(58) O campo de incidência de onde provinham os recursos dos tributos eliminados e cuja compensação se faria apenas financeiramente representa perda de autonomia tributária, mesmo que não implique em prejuízos de recursos.

maior para as pequenas localidades paulistas.

Apesar desta 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, foram pequenas as alterações na repartição destes recursos provocadas pela reforma. Portanto, a maior parte das diferenças quantitativas nestes recursos devem ser atribuídos mais aos diferenciais pré-existentes e menos 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-parte (ambas privilegiando os municípios onde ocorreu o recolhimento), é de se esperar que não haja mudanças significativas em sua distribuição, exceto as provocadas pela inclusão das capitais na nova partilha. É previsível também que hajam ganhos nestas transferências, cuja parcela a redistribuir é maior na nova sistemática, e cujo montante aumentou no estado de São Paulo 18,5% em termos reais⁽⁵⁹⁾.

De fato, os dados da tabela IV confirmam as previsões acima. 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 de igual montante a parcela que cabia ao interior. Tal redu-

(59) LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional da Renda. Tese de Mestrado, IFCH-UNICAMP, 1981, p. 72.

ção, contudo, concentrou-se nos municípios com mais de 20.000 moradores, mantendo inalterada a participação das menores localidades. Apesar desta 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.

A entrada da sede do governo estadual no roteiro do ICM por si só já faria diminuir a participação dos outros municípios no total distribuído. Além disso, a perda relativa nas receitas criadas também se explica pelo enfraquecimento do ISS no interior. Enquanto na capital a arrecadação do ISS diminuiu 32% em termos reais per-capita, nas cidades com mais de 50.000, moradores esta perda foi de 78% e nos centros com menos de 50.000 foi de 86%.

A perda do dinamismo do ISS no interior deve-se ao seu novo critério de recolhimento e à diminuição da abrangência do novo imposto.

O novo critério determina seja ele arrecadado no município em que se localiza a sede do prestador do serviço e, como os principais prestadores de serviços estão instalados nos grandes centros, houve transferência, para eles, do potencial tributário. Daí a perda da arrecadação do ISS ter sido menor na capital.

A base tributada pelos serviços foi ainda diminuída pela exclusão dos bares, restaurantes e gráficas por conta de uma esdrúxula classificação destes 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 este raciocínio fosse correto, o engraxate tam-

bém deveria ser considerado um vendedor de graxa para sapato!

Por conta deste novo ordenamento, as pequenas e médias cidades tiveram maiores perdas com o novo ISS devido tanto ao critério do recolhimento pelos municípios-sede quanto pela exclusão destes prestadores de serviços (bares, restaurantes e gráficas) de sua base tributável. 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 processo de urbanização.

É este processo de transferência do potencial arrecadatório para os centros maiores que caracteriza nesta etapa a "urbanização" dos tributos municipais.

Nesta perspectiva, a leitura das colunas centrais da tabela IV 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 nestes orçamentos e não devido a maiores repasses deste imposto para aquelas localidades.

Vistos os recursos que sofreram maior impacto da reforma, analisamos agora 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 grande diversidade entre os municípios e por não terem sido afetadas pela reforma em seus anos iniciais.

TABELA IV

RECEITAS ELIMINADAS E CRIADAS PELA REFORMA

(Exceto Transferências Federais)

	Eliminadas (1965/1966)	Criadas (1967/1968)	Receitas Eliminadas Receita Efetiva 1965/1966	Receitas Criadas Receita Efetiva 1967/1968	Distribuição das Receitas	
					Eliminadas 1965/1966	Criadas 1967/1968
Total do Estado	152.845	331.490	52,0%	59,0%	100,0%	100,0%
Total do 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%
Municípios por Tamanho						
Mais de 100.000 hab.	51.511	88.465	60,5%	64,5%	33,7%	26,7%
50 - 100.000 hab.	10.077	14.636	46,5%	44,0%	6,5%	4,4%
20 - 50.000 hab.	13.245	25.638	51,0%	53,5%	8,7%	7,7%
10 - 20.000 hab.	3.839	7.584	37,5%	41,5%	2,5%	2,3%
5 - 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%
Municípios por Atividade (*)						
Industriais	11.372	23.712	52,0%	59,0%	7,4%	7,1%
Comerciais	1.500	1.916	36,5%	32,5%	1,0%	0,6%
Agrícolas	2.990	5.443	34,0%	35,5%	2,0%	1,7%

(*) Para a classificação dos municípios por atividade, utilizou-se os de mais de 10.000 hab. e menos de 50.000, desprezando-se da amostra 22, cujos recursos estão somados nas receitas reais.

FONTE: SCHELLENBERG, Hans. "Impacto da Reforma Tributária a nível Municipal no Estado de São Paulo. mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo/IPE-USP, SP, 1970.

TABELA V
RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA
 (IPU e Taxas Arrecadadas - Valores Reais)

	IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO			T A X A S		
	Receita Real Per Capita		Variação	Receita Real Per Capita		Variação
	65/66	67/68		65/66	67/68	
Total do Estado	4.2	6.4	52%	2.9	5.2	79%
Total Interior	2.1	2.7	28%	2.6	3.6	38%
Capital	7.4	11.8	59%	3.4	7.4	117%
< 100.000 hab.	3.4	4.6	35%	4.1	5.6	37%
50 - 100.000 hab.	2.1	2.6	24%	2.1	3.2	52%
20 - 50.000 hab.	1.3	1.4	8%	1.7	2.4	41%
10 - 20.000 hab.	0.8	1.0	25%	1.5	1.9	27%
5 - 10.000 hab.	0.8	1.1	38%	1.4	2.3	64%
< 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. Mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo/IPE-USP, SP, 1970.

A arrecadação do IPTU, para o conjunto do estado, apresentou uma variação real de 104%, resultado próximo do aumento experimentado pelas receitas criadas (117%). Este desempenho, em parte devido ao arrefecimento do processo inflacionário e em parte à mudança da base de cálculo deste imposto, é mais um indicador de que as administrações locais não se acomodaram com o aumento das receitas transferidas. Pelo contrário, neste particular, a tabela V evidencia aumentos percentuais expressivos em alguns estratos de pequenos municípios, como é o caso daqueles com população entre 5 a 10 mil habitantes, e ganhos generalizados por todas as faixas de municípios.

As taxas tiveram comportamento semelhante devido a 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 deste recurso após a reforma (78% da receita tributária contra 44% anteriormente) para o conjunto do estado permite concluir serem eles os responsáveis pelo aumento real da receita tributária municipal que ocorreu no período. Este fato é de grande significado se se considera a queda real per capita de 51% no recolhimento do ISS. Não foram, portanto, os municípios que passaram a não arrecadar. Arrecadaram mais, porém, de uma base tributável menor.

Sintetizando e apresentando os dados segundo o modelo tradicional (receitas tributárias e transferidas pelo estado), temos o seguintes traços principais.

As receitas tributárias para o conjunto do estado cresceram 17% em termos reais. Na capital, registraram ganhos de 44% e no interior, perda de 21,3%. Uma vez que o IPTU e as Taxas cresceram generalizadamente esta diferença é resultante da maior queda do ISS no interior. Aí destacam-se pelas perdas os centros urbanos com mais de 100.000 habitantes, cujas receitas próprias foram as que mais diminuíram (24% reais). Tais efeitos resultaram na concentração da receita tributária na metrópole paulista.

As receitas transferidas pelo estado possibilitaram ganhos reais médios de 450% no interior do estado. Porém, a sede do governo estadual, apesar de beneficiada pela concentração da receita do ISS, passou a contar com 53% dos novos recursos transferidos, sendo que anteriormente percebia apenas 12% deles.

Apenas os centros com contingente populacional entre 50 e 100.000 habitantes e as cidades com mais de 100.000 tiveram suas transferências estaduais reajustadas a baixo da média interiorana (336% e 435% respectivamente).

Os primeiros, contemplados com a menor taxa de incremento da receita transferida, tiveram diminuída suas participações no total dos recursos tributários próprios e estaduais transferidos. Os segundos, apesar do acréscimo real de recursos transferidos ter sido mais próximo da média do interior, não foram recompensados da perda sofrida na receita do ISS. Assim sendo, também tiveram diminuídas suas participações nestes novos recursos.

O crescimento real às menores taxas ocorrido com os municípios com população entre 50 e 100.000 habitantes e centros com mais de 100.000 moradores foi o resultado mais significativo do reordenamento dos tributos municipais e da transferência estadual. Diminuiu a participação relativa destes núcleos urbanos, exatamente no momento que os fluxos migratórios dirigem-se para eles⁽⁶⁰⁾.

Esta resultante só se explica dentro do movimento geral das reformas, que buscavam dotar o executivo federal de instrumentos capazes de estimular e orientar o crescimento econômico. A lógica da centralização impunha aos estados e municípios limitações às suas capacidades próprias de arrecadação tributária para induzi-los ao comando centralizado.

(60) Segundo dados da Sinopse preliminar do Censo Demográfico de 1980, FIBGE, justamente estas faixas de municípios foram os únicos a apresentarem crescimento populacional acima da média estadual paulista, principalmente nos anos 70. Os municípios médios (50 a 100.000 habitantes) abrigavam 10,5% da população paulista em 1960 e 11,1% em 1980. Os grandes centros do interior (mais de 100.000 habitantes) acolhiam 13,1% em 1960, e 31,0% em 1980.

Assim, a mudança no critério de recolhimento do ISS em relação ao anterior Imposto sobre Indústrias e Profissões, que passou a ser cobrado no município - sede dos prestadores do serviço, visava dar estabilidade a estas empresas quanto ao custo final de seus préstimos. A centralização do potencial tributário deste imposto na capital harmonizava-se com o projeto de diminuir a autonomia política dos municípios. Tanto é assim, que a metrópole, beneficiada por aumento de recursos "ganhou" prefeitos nomeados em absoluta concordância política com o governo central.

Para o Imposto Predial e Territorial Urbano, sua estratégia foi um pouco diversa. Neste primeiro momento, sua receita real per-capita cresce generalizadamente devido à alteração da base de cálculo para os imóveis construídos (valor locativo para valor de mercado). No entanto, visando deixar livre o caminho para a expansão do capital imobiliário urbano, sua regulamentação dificulta o uso deste tributo como instrumento da política de uso e ocupação do solo, limitando ainda drasticamente seu dinamismo, resultando em crescimentos modestos após o ganho inicial⁽⁶¹⁾.

Assim, contida a autonomia local, aumentam de importância as fontes externas de recursos, as transferências institucionais e extraordinárias. Estas últimas não serão tratadas aqui devido ao pequeno período analisado.

(61) Inserem-se neste contexto a possibilidade de existência de terrenos "agrícolas" dentro dos perímetros urbanos, os óbices à cobrança progressiva, etc.

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. Os dois primeiros possuem critérios de partilha envolvendo as variáveis produção, consumo, superfície e população. O último é simplesmente devolvido às áreas produtoras.

Dentre eles, o IUCLG é o de maior volume de recursos, sendo responsável por 85% destas transferências. O IUEE contribui com cerca de 13%, ficando ao IUM os restantes 2%.

Exceto o IUM, que foi criado em 1964, os outros dois foram instituídos bem antes da reforma, sinalizando a tendência histórica de utilização dos municípios dentro de objetivos maiores da política econômica do governo central. Assim, a criação do IUCLG em 1940, visando financiar o desenvolvimento rodoviário, foi logo acompanhada na Carta de 1946, pela inclusão de repasses aos municípios, para aplicação no sistema rodoviário.

O IUEE, criado em 1954 no âmbito das medidas destinadas à expansão do sistema de produção e distribuição elétrica, também contempla recursos aos municípios vinculados à aplicações neste setor.

O montante de recursos transferidos a este título, no biênio anterior à reforma de 1966, correspondia a 3,3% da receita efetiva dos municípios paulistas, representando 3,0% para a capital paulista, 1,9% para os maiores centros do interior e 9,0% para os micro-municípios.

A reforma não fez nenhuma alteração significativa nos critérios de partilha, deixando inalterada a distribuição destes

recursos entre os municípios. Duas outras alterações, todavia, teriam repercussões nos governos locais: a alteração na sistemática de entrega das cotas-parte do IUCLG e a introdução das alíneas especiais.

Em 1966, a liberação das cotas-parte do IUCLG passou a ser feita pelo DNER, após aprovação dos planos de investimentos locais. Com isso, apenas os municípios que estivessem fora do âmbito de qualquer plano desse órgão federal poderiam continuar utilizando estes 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 nestes tributos, cujos recursos não seriam repassados, fez com que os volumes transferidos caíssem 43% em termos reais entre 1965 e 1968, implicando em perda de importância destes recursos nas receitas efetivas municipais. Para a metrópole passaram a representar 1,0% das receitas efetivas, para os grandes municípios, 1,9%, e para os micromunicípios, apenas 0,7%.

Esta perda quantitativa, embora afetasse todos os municípios, representou maiores alterações qualitativas para os pequenos centros, para aqueles populacionalmente menos dinâmicos e, ainda, para aqueles de pequenos orçamentos.

Desde o início, os esquemas de repasses com vinculações pressupõem operações de crédito para a realização de investimentos e amortizações com as cotas-parte 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 tam-

TABELA VI.a

TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS PAULISTAS: IMPOSTOS ÚNICOS SOBRE ENERGIA ELÉTRICA,
MINERAIS E COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E GASOSOS (Cr\$ 1.000,00)

	VALORES REAIS DE 1965				TOTAL TRANSFERIDO RECEITA EFETIVA		DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS TRANSFERIDAS	
	1965	1966	1967	1968	1965/66	1967/68	1965/66	1967/68
Total do Estado	9.468	10.183	6.019	5.376	3,3%	0,9%		
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 por Tamanho								
Mais de 100.000 hab.	1.706	1.497	895	962	1,9%	0,6%	16%	18%
50 a 100.000 hab.	959	1.049	664	512	4,7%	1,3%	10%	10%
20 a 50.000 hab.	1.472	1.575	827	751	5,6%	1,3%	16%	14%
10 a 20.000 hab.	728	877	420	415	7,9%	1,9%	8%	8%
5 a 10.000 hab.	336	444	291	290	6,3%	2,2%	4%	5%
Menos de 5.000 hab.	101	164	97	55	9,0%	1,9%	1%	1%

Fonte: SCHELLENBERG, Hans. Imposto de Reforma Tributária a Nível Municipal no Estado de São Paulo. Mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo/IPE-USP, SP, 1970.

bém integração com os planos, cronogramas e na maioria das vezes com construtoras ligadas ao DNER. Certamente é a partir daí que se pode entender as várias interligações viárias inadequadas que se notam em inúmeras cidades paulistas: desproporcionais vias de acesso do centro urbano às rodovias, rotatórias, pistas duplas ligando a estrada de uma única via à estreita malha viária urbana, ou ainda construção nem sempre necessária de viadutos.

Esta situação é algo diferente para as vinculações do IUEE. Desde o início, em 1954, os repasses deste tributo estão vinculados a investimentos na produção e distribuição de energia elétrica, como parte do plano de expansão do setor. Previram-se, porém, compras de ações das empresas do setor, como uma forma válida de aplicação destes recursos.

É lícito, portanto, supor que as pequenas localidades e aquelas com decréscimo ou pequeno crescimento populacional vieram-se constantemente obrigadas a comprar ações das concessionárias que serviam estes 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 justificassem novas inversões em iluminação pública. Neste períodos, estas 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.

Nesta trajetória do IUCLG e IUEE deve-se apreender que o esquema de interferência central nos municípios foi desenhado antes da reforma e por ela mantido em condições mais draconianas, via diminuição real dos volumes repassados aliado à ampliação dos controles sobre as vinculações. Ambos efeitos importan

tes no mecanismo de criação das "romarias com pires na mão", aqui direcionadas aos órgãos centrais de planejamento rodoviário, concessionárias de distribuição de energia elétrica e respectivas fontes de financiamento.

Finalmente, o comprometimento dos recursos recebidos em investimentos na malha viária e distribuição de energia elétrica obrigou os centros urbanos a deslocarem recursos próprios para a manutenção destes bens e serviços.

Assim, a vinculação centralmente estabelecida extrapolou os recursos efetivamente transferidos, condicionando também recursos próprios de outras fontes. Além disso, as vinculações com cotas-parte liberadas após integração com os planos dos respectivos organismos, traziam em si embutidos a transferência de gastos que deveriam ser feitas por estes organismos. Este é um caso comum nas vinculações do IUCLG, em que os gastos de construção das rodovias referentes às interligações dela com os municípios foram transferidos para estes, onerando ainda mais o erário local e desonerando o nível de governo responsável pela construção da rodovia.

As matrizes das transferências federais possuem colorações distintas para os repasses do Imposto de Consumo (IC) e do Imposto de Renda (IR) juntados pela reforma no Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁽⁶²⁾.

(62) Até 1967 eram repassados 10% do IR e 15% do IC, distribuídos em cotas-parte iguais entre todos os municípios, posto que o critério de partilha consistia na divisão do montante a redistribuir pelo número de localidades existentes ao final do exercício anterior.

Fundo de participação dos municípios - O critério estabelecido para esta partilha resultava em valores per-capita superiores para os municípios menores. Isto pode ser visto no estado de São Paulo para o biênio 1965/66. Nestes anos, a capital absorveu apenas 0,6% do total transferido. Os maiores municípios de interior (com população superior a 100.000 moradores) recebiam 4,7%, as cidades médias (50 a 100.000 residentes) ficaram com 7,6% e os restantes centros urbanos (pequenos, mini e micro-municípios) percebiam 87,1%.

A lógica deste critério, pensada exatamente para reforçar mais significativamente as finanças das menores localidades, produzia efeitos bastante diferenciados nos orçamentos municipais. Era absolutamente insignificante para o orçamento metropolitano. Correspondia a 0,2% dos orçamentos das cidades grandes, 1,1% das cidades médias e 24,5% para os micro-municípios. Nestas condições, as vinculações dos recursos a gastos de ordem rural eram tão mais significativos quanto menores fossem os municípios e seus respectivos orçamentos.

A reforma alterou este quadro rebatizando o Imposto de Consumo, que passou a se chamar Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ampliando sua arrecadação, reformando a administração, aumentando a incidência do IR e juntando seus repasses no Fundo de Participação dos Municípios. Reforçadas por estas medidas e pela efetiva redistribuição do IPI, estas transferências cresceram termos reais cerca de 700% entre 1965 e 1968, triplicando seu peso nos orçamentos locais paulistas. Aumento de tal ordem resultou na ampliação da importância destes recursos nos orçamentos de todos os municípios, quando analisados por estratos populacionais, como na Tabela V-b.

TABELA VI-b

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS PAULISTAS: IMPOSTO DE CONSUMO E DO IMPOSTO DE RENDA (1965-66) E DO FUNDO PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (1967-68)

	Valores Reais (1965 = 100)				Participação da Transferência na Receita Efetiva (%)		Distribuição da Receita Transferida (%)	
	1965	1966	1967	1968	65/66	1968	65/66	1968
Total do Estado	2.519	3.758	12.530	21.979	1,1	3,5		
Total do Interior	2.487	3.758	11.543	20.440	2,1	7,2	99,4	93,0
Capital	32	--	985	1.539	0,0	0,5	0,6	7,0
> 100.000 hab.	113	180	1.758	3.122	0,2	2,1	4,7	14,2
50 - 100.000 hab.	198	275	1.452	2.898	1,1	7,4	7,6	13,1
20 - 50.000 hab.	575	836	3.467	6.261	2,6	11,1	22,4	28,4
10 - 20.000 hab.	711	904	2.296	4.110	8,0	18,9	26,1	19,6
5 - 10.000 hab.	627	1.040	1.985	3.225	13,3	24,0	26,3	14,7
< 5.000 hab.	244	501	587	824	24,5	28,3	11,5	3,7
Municípios Pequenos (10 - 50.000)	1.285	1.740	5.763	10.371	4,0	13,3	48,5	47,2
Industriais	437	642	2.400	4.386	2,5	9,4	17,2	20,0
Comerciais	144	179	721	1.254	4,0	18,0	5,3	5,7
Agrícolas	589	784	2.226	3.915	7,7	21,6	21,7	17,8

FONTE: SCHELLENBERG, Hans. "O Impacto da Reforma Tributária a Nível Municipal no Estado de São Paulo". Secretaria da Fazenda/IPE/USP, SP, 1970.

Nela se constata que estes recursos passaram a representar 0,5% das receitas efetivas metropolitanas, 2,1% nos orçamentos das grandes cidades do interior, 7,4% nas cidades médias e 28,3% nos micro-municípios.

A distribuição destes recursos após a reforma sofreu mudanças profundas, dada a alteração de seu critério de partilha que passou a considerar as variáveis população e renda per-capita.

A capital, que recebia apenas 0,6% destes recursos, passou a contar com 7,0%. As cidades grandes passaram a receber 14,2% contra os 4,7% que recebiam as cidades médias, 13,1% contra 7,6%. Em contrapartida, o conjunto dos municípios pequenos (com menos de 20.000 habitantes) tiveram sua participação no total redistribuído diminuída de 63,9% no biênio 1965/66 para 38,0% em 1968.

Coerentemente com o objetivo geral da reforma de promoção de condições para o crescimento econômico, a metade destes recursos deveria ser aplicada em investimentos. Entretanto, nestas condições os orçamentos dos municípios menores e/ou menos dinâmicos, para os quais o peso destas vinculações tornaram-se expressivos, defrontaram-se com custeios crescentes, provenientes destes investimentos, e receitas próprias limitadas tanto institucionalmente quanto pelas condições econômicas locais.

As conseqüências já descritas destas tendências (crescimento de "investimentos" em fontes luminosas) fizeram-se porém, sentir com menor intensidade nos grandes centros, quer pelo dinamismo de suas receitas próprias, quer pela pequena dimensão destes volumes repassados.

As transferências federais totais - As transferências federais analisadas em seus dois principais componentes, o dos im-

postos únicos e do IC + IR (pós-reforma FPM), permitiram visualizar dois movimentos conflitantes. Enquanto o primeiro conjunto de transferências perde importância no montante partilhado e nos orçamentos locais, o segundo teve seus recursos aumentados e sua distribuição alterada radicalmente em relação à prática anterior, não provocando, porém, diminuição de recursos reais aos municípios não privilegiados pelo novo critério, dada a amplitude do aumento efetuado.

Resta-nos, ainda, verificar a resultante das alterações, e, para tanto, lançamos mão da tabela VI, que contém o total das transferências ordinárias anteriores e posteriores à reforma (63).

Inicialmente, cabe destacar que o conjunto das transferências federais para o estado de São Paulo aumentou em 91% reais, resultando na diminuição do peso destes recursos no orçamento da capital, e aumentos nos orçamentos dos municípios do interior, exceto para aqueles com menos de 5.000 residentes.

A reforma, tendo provocado perdas reais no repasse do Imposto Territorial Rural, do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos, e do Imposto Único sobre Energia Elétrica compensou com o FPM os municípios paulistas. A idéia de compensação impõe-se dadas as alterações pouco significativas que o conjunto dos recursos experimentou, quer na distribuição dos recursos entre municípios, quer com relação às suas importâncias nos orçamentos locais. Assim, não houve aumento da dependência dos municípios

(63) Estão aqui incluídos o Imposto Único sobre Minerais e o Imposto Territorial Rural não tratados isoladamente por causa tanto de sua menor importância, quanto pelos seus quadros relativamente estáveis antes e após a reforma.

TABELA VI.C

TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS ORDINÁRIAS AOS MUNICÍPIOS PAULISTAS (*)

	VALORES REAIS (1965 = 100)				PARTICIPAÇÃO DA TRANS- FERÊNCIA NA RECEITA EFETIVA (%)		DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRANSFERI- DA (%)		VALORES REAIS PER-CAPITA	
	1965	1966	1967	1968	65/66	1968	65/66	1968	65/66	67/68
Total do Estado	15.696	15.887	20.329	29.922	5,4	4,8	100,0	100,0	1,26	1,99
Total do Interior	10.835	11.102	16.432	25.944	7,4	9,1	69,5	86,7	1,47	2,85
Capital	4.861	4.782	3.895	3.978	3,5	1,2	30,6	13,3	0,94	0,77
> 100.000 hab.	2.102	2.069	2.824	4.270	2,5	2,8	13,2	14,3	0,79	1,34
50 - 100.000 hab.	1.603	1.543	2.303	4.468	7,7	11,5	10,0	14,9	1,20	2,56
20 - 50.000 hab.	3.226	2.832	4.808	7.585	11,4	13,4	19,2	25,3	1,60	3,28
10 - 20.000 hab.	2.094	2.237	3.106	4.907	21,7	22,6	13,7	16,4	2,33	4,28
5 - 10.000 hab.	1.314	1.675	2.582	3.736	24,3	27,8	9,5	12,5	2,88	6,11
< 5.000 hab.	458	728	772	979	40,0	33,5	3,8	3,3	4,58	6,74

FONTE: SCHELLENBERG, Hans. "O Impacto da Reforma Tributária a Nível Municipal no Estado de São Paulo". Mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo/IPE/USP, SP, 1970.

(*) 1965/66 Imposto de Renda, de consumo, Únicos e Territorial Rural

1967/68 Fundo de Participação dos Municípios, Impostos Únicos e Territorial Rural.

em relação ao conjunto destas fontes.

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

Captada por alguns estudiosos de finanças municipais, tal tendência foi objeto de pesquisa específica através da qual se tentaria comprovar endividamento crescente através de estudo dos casos dos municípios de São José dos Campos, Piracicaba e Jaboticabal⁽⁶⁴⁾.

Após a constatação de aumentos reais nos recursos próprios e transferidos e volume das dívidas "sob controle", a hipótese de endividamento crescente foi recolocada nas conclusões finais, nos seguintes termos: "Com efeito, os percalços dos municípios no pós-Reforma não se evidenciam apenas e necessariamente(grifo dos autores) na forma de endividamento..."⁽⁶⁵⁾.

Esta tendência, porém, não se confirmou graças aos "investimentos improdutivos", tais como fontes luminosas, arborização, jardins, etc. Este comportamento "irracional" dos prefeitos de então contribuiu para que o custeio, apesar de crescente, melhor acompanhasse o crescimento das receitas.

Não estamos defendendo este comportamento, posto que ele pode implicar em desperdício de recursos públicos no momento em que as já precárias condições de vida na maioria das cida-

(64) Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento. Finanças Públicas Municipais: Um Estudo de Casos, SP, Dez 1978, série Estudos e Pesquisas, 29.

(65) Idem, pg. 140.

des brasileiras transformou-se no atual "caos urbano". Estamos, isto sim, apontando como esta irracionalidade dos executivos municipais é fruto da irracionalidade dessas vinculações fiscais.

Finalizando a análise das transferências federais, destacamos que as transformações nelas operadas pela reforma não alteraram a distribuição per-capita dos recursos em seu conjunto. Vale dizer: não houve redistribuição entre os municípios paulistas de portes diferentes. Houve, sem dúvida, ganhos generalizados provocados pelo aumento real dos volumes repassados pelo FPM (anteriormente Imposto de Consumo e Imposto de Renda). Isto, no entanto, com a inclusão no critério de partilha do FPM da renda per-capita, alocou maiores recursos na região Nordeste, em detrimento de São Paulo e manteve a posição relativa de todas as outras regiões brasileiras. Nada invalida, entretanto, a análise inter-municípios feita para São Paulo. Assim sendo, é razoável supor que os menores municípios destas outras regiões receberam também aumentos reais mais que proporcionais aos destinados aos grandes centros, exceto as capitais estaduais. Portanto, teriam sido reforçadas, com maiores transferências federais per-capita, as menores localidades, expulsadoras de população, em prejuízo dos maiores centros regionais, alvos maiores da imigração...

Impacto geral - Vistas as receitas próprias, transferências estaduais e federais, estamos em condições de analisar o conjunto das alterações introduzidas pela reforma tributária de 1966 no estado de São Paulo.

Em rápido retrospecto, descrevemos a seguir os principais movimentos efetuados pela reforma nas finanças municipais

paulistas.

As receitas tributárias municipais cresceram 17% reais entre 1965 e 1968, o que encobre a perda absoluta de 37% na arrecadação do Imposto sobre Serviços quando comparada com o recolhimento do Imposto sobre Indústrias e Profissões e com o Imposto sobre Diversões Públicas e ganho real de 120 pontos percentuais na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano e Taxas municipais. Entretanto, como as perdas provocadas pela eliminação do Indústrias e Profissões concentraram-se no interior, a receita tributária de seus municípios apresentou quedas generalizadas, especialmente nos centros com mais de 100.000 residentes. Apenas a capital, pouco prejudicada pela sistemática do ISS, apresentou ganhos reais de recursos tributários próprios(44%).

As transferências estaduais ordinárias(excesso de arrecadação e Imposto sobre Transações até 1965/66 e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias a partir de 1967) apresentaram ganhos reais de 900% concentrados principalmente na capital paulista,mas foram também beneficiados com aumentos maiores as localidades com menos de 50.000 habitantes. Destes recursos, os municípios maiores tiveram ganhos médios relativos inferiores a todos os outros centros urbanos.

As transferências federais ordinárias (Impostos de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, ex-IC, Impostos Únicos- IUCLG, IUEE e IUM, e Imposto Territorial Rural) também cresceram em termos reais (91%). Contrariamente, porém, aos movimentos anteriores, estas receitas diminuíram na Capital e aumentaram no interior. Mantiveram, entretanto, a característica de atribuir menor aumento aos municípios com mais de 100.000 moradores.

TABELA VII
RECEITA EFETIVA TOTAL
(A PREÇOS DE 1965)

	DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA EFETIVA		RECEITAS REAIS PER-CAPITA			
	65/66	67/68	65/66	67/68		
Total do Estado	294.902	559.338	100,0%	100,0%	23,47%	44,53%
Total do Interior	150.655	248.872	51,1%	44,5%	20,29%	33,42%
Capital	144.247	310.465	48,9%	55,5%	28,19%	60,69%
> 100.000 hab.	84.933	135.958	28,8%	24,3%	32,07	51,34%
50 - 100.000 hab.	21.426	33.476	7,3%	6,0%	16,20%	25,31%
20 - 50.000 hab.	27.030	47.899	9,2%	8,7%	14,28%	25,30%
10 - 20.000 hab.	10.083	18.116	3,4%	3,2%	10,79%	19,30%
5 - 10.000 hab.	6.187	11.409	2,1%	2,0%	11,95%	22,04%
< 5.000 hab.	1.472	2.515	0,5%	0,4%	11,37%	19,40%

FONTE: SCHELLENBERG, Hans. "Impacto da Reforma Tributária a Nível Municipal no Estado de São Paulo". Mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo/ IPE/USP, SP, 1970.

Tendo em mente estes comportamentos, podemos melhor entender, com a ajuda da tabela VII, o efeito conjunto das diversas tendências.

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 50.000 habitantes apresentaram os menores crescimentos reais quando comparados a outros agrupados por tamanho populacional. Enquanto estes mantiveram suas participações com pequenas perdas, aqueles, especialmente os centros com mais de 100.000 moradores, registraram perdas de participação significativas.

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

Houve, de fato, o reforço das finanças paulistanas, o que, dada a concentração populacional neste centro e maiores necessidades de investimento daí derivadas, parece-nos correto.

Por isso mesmo, não se justifica, no mesmo processo, a concessão de aumentos per-capita menores para os grandes centros urbanos do interior. Este resultado ajuda-nos a entender por que a reforma, apesar de ter aumentado os recursos efetivos dos municípios, recebeu contestações imediatas e contínuas.

Certamente estas contestações estavam lastreadas na realidade, pois, apesar de não mensurada, a demanda social local vinha crescendo a maiores taxas nestes centros e, portanto,

aí mais rapidamente se evidenciou a insuficiência dos recursos.

A demanda crescia mais que proporcionalmente ao incremento populacional, devido à necessidade de expandir e ao mesmo tempo adensar as redes municipais de serviços. Expandir redes de transporte, sistema viário, rede de água, luz e esgotos para novas moradias simples; finalmente, reformar nas regiões centrais das cidades em crescimento estas mesmas redes, prematuramente saturadas devido ao 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 destes serviços, encarecendo os empreendimentos e, desta maneira, diminuindo os recursos recém ampliados.

Outro comportamento de diminuição de recursos foi a compulsoriedade das operações de crédito para o financiamento de obras que as vinculações trouxeram, embutidas e a absorção, por parte dos municípios, de parcela dos investimentos que deveriam ser feitos pelos níveis superiores do governo⁽⁶⁶⁾.

Assim sendo, aumentaram-se recursos e necessidades em termos reais - aí está, a nosso ver, a explicação da grita geral e crescente dos municípios.

Concluindo, os resultados a que chegamos indicam que, mesmo inválidos, os argumentos da Comissão da Reforma mantiveram coerência com os objetivos maiores: integração do sistema tributário nacional, tendo em vista a implantação do planejamento centralizado, e a criação de condições mais propícias ao crescimento eco-

(66) A este respeito ver pg.

nômico.

Apesar desta coerência, todos os argumentos que colocavam os municípios como tributariamente incapazes, e, portanto, co-responsáveis pela queda de suas receitas próprias, mostraram-se falhos. Mais do que isto, serviram de justificativas para a centralização tributária e administrativa e conseqüente da diminuição da autonomia local.

1.4. A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO APÓS A REFORMA

Como vimos, a reforma tributária de meados dos anos sessenta analisada com base nos anos de 1965 e 1968, mostra que a receita efetiva municipal (geral menos operações de crédito) cresceu tanto em termos reais per-capita quanto em termos reais descontada o efeito do crescimento econômico, isto é, em valores reais divididos pelo índice do PIB real. No entanto, seus dois principais componentes, a receita tributária própria e a receita transferida, apresentaram movimentos radicalmente distintos.

A primeira, nacionalmente agregada, perfazia em 1968 apenas 43% do valor real per-capita registrado em 1965, enquanto a segunda (transferência do FPM e do ICM) aumentou 361%. Portanto, o crescimento da receita efetiva municipal baseou-se na expansão dos recursos repassados em detrimento da receita arrecadada localmente, cujo potencial tributário foi reduzido pela reforma.

Para os municípios do estado de São Paulo, o crescimento da receita efetiva deu-se sem perdas reais per-capita de recursos tributários, graças ao expressivo aumento destes recursos na capital do estado⁽⁶⁷⁾. Ao equilíbrio da receita tributária no estado juntou-se uma ampliação de 593%, reais per-capita, das transferências (FPM e ICM) entre os anos de 1965 e 1968, devido principalmente ao crescimento dos repasses estaduais que responderam por 90% do total transferido em 1968.

(67) Como se recorda, enquanto a metrópole apresentou ganhos reais de 44% na sua receita tributária, o interior perdeu 21,3% resultando no total do estado pequeno crescimento.

Esta 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 1965, as localidades paulistas arrecadavam 46% dos recursos tributários municipais do país, em 1968 passaram a recolher 67%.

Estas marcas sinalizam a nova distribuição dos recursos municipais nos primeiros momentos do "milagre econômico", cuja ascensão iria até 1975. O sucesso das reformas econômicas do período 1964/67 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 1956/61, 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, endurece suas posições e prepara-se para um longo exercício do poder. Segundo Lopreato, editando o Ato Institucional nº 5 e assumindo maiores poderes institucionais⁽⁶⁸⁾.

Intensifica-se, a utilização do instrumento tributário para a promoção do crescimento econômico, acentuando a concentração de recursos e o dirigismo federal.

No mesmo ano de 1968, reduz-se à metade o percentual de recursos repassados pelo FPM e, de 12% para 8% a transferência

(68) LOPREATO detecta neste momento o rompimento do sistema de alianças locais e regionais que dava sustentação política ao regime. Op. cit., p. 73 a 82.

do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos. No ano seguinte, estes recursos foram submetidos a controles da SEPLAN e 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 1968 e 1969, 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 1970, decretos-leis passaram a disciplinar normas de aplicações para os recursos transferidos pela União estabelecendo novos ditames para os gastos municipais. Submetem-se os planos locais de desenvolvimento rodoviário ao plano nacional. A partir de 1971 a vinculação total dos gastos do Imposto Único sobre Energia Elétrica subordina 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., o que introduz no setor público dois fatos novos.

Primeiramente, a criação de empresas implicou na introdução de critérios privados de administração do interesse público, com aumentos de custos (busca de autosuficiência, através de lucro) e postergação das inversões sem retorno financeiro, mesmo os de altos dividendos sociais.

Em segundo lugar, na busca da eficiência montaram-se Conselhos Superiores nestas empresas visando capacitá-las a acompanhar a evolução do mercado, que no caso são as tendências da ocupação urbana. Os assentos nestes Conselhos são geralmente ocupados por representantes dos setores interessados na distribuição espacial dos bens e serviços públicos.

À estas duas consequências chamamos de "privatização do interesse público" devido tanto ao aumento dos custos dos empreendimentos, quanto da 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 fez-se com a criação e fortalecimento dos novos canais sediados nestas empresas (COHAB's com o Sistema Financeiro da Habitação, Associações Privadas de Hospitais com o Ministério da Previdência Social, Empresas de Transportes com o respectivo Ministério, etc).

O exemplo mais explícito das consequências destes novos mecanismos é o representado pelas COHAB's, que na prática, passaram a dirigir a ocupação horizontal das cidades⁽⁶⁹⁾.

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 COHAB's. Via de regra adota-se como norma para a localização dos novos conjuntos, o menor preço de aquisição do terreno.

(69) As construções populares caracterizam-se por residência ou conjuntos de prédios de pequeno porte.

Sob esta condição, os custos de aquisição seriam mais baixos, minimizando-se assim o preço final para os modestos futuros compradores das residências. Acontece, porém, que os terrenos nestas condições eram aqueles não infra-estruturados e não integrados à malha urbana. A viabilização dos projetos, portanto, passou 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, esgotos, etc. Ao fazer isto, beneficiavam-se as glebas limdeiras que se apropriavam das benfeitorias a custo reduzido ou mesmo zero. Por isso mesmo, estas glebas transformaram-se em reservas de valor dos grandes capitais imobiliários, sendo ofertados para novas moradias apenas quando interessasse privadamente a seus proprietários.

A este movimento de ocupação de novos espaços comandado pelo capital imobiliário através das COHAB s, 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 este último movimento aliado à intensificação do uso de automóveis aumentaram a necessidade de inversões públicas no alargamento das vias de transporte, construções de viadutos, vias expressas, e gastos de readaptação das redes de água, saneamento, distribuição elétrica, etc.

Sintetizando, a administração municipal nos anos iniciais do "milagre econômico" passou a contar com maiores recursos, porém, com menor autonomia para captar recursos tributários próprios e definir seus gastos devido à vinculações e à perda do poder decisório, partilhado com os Conselhos Superiores das novas empresas públicas.

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. Esta nova demanda foi, ainda, acompanhada de custos crescentes, quer pela maior complexidade e parte das novas inversões, quer pela "privatização" da administração pública, quer pela menor eficácia dos investimentos provocada pela retenção de glebas infra-estruturadas.

Este novo quadro, desenhado dentro do objetivo geral das reformas 65/67 para propiciar o crescimento econômico sob o comando federal é altamente estimulador dos setores econômicos interligados à expansão urbana, principalmente o da construção civil.

Ressalte-se, entretanto, que grande parte dos novos mecanismos de financiamento, fundos especiais, principalmente, não passam necessariamente pela contabilidade pública, havendo aportes diretos de transferências para as novas empresas municipais⁽⁷⁰⁾. Apesar de não mensurada, os indícios são de crescimento dos volumes repassados por esta via⁽⁷¹⁾, o que mantém o quadro de estímulos ao crescimento durante a fase do "milagre econômico", e reforça a subordinação das administrações municipais às novas formas de composição dos capitais locais com o governo central.

Assim, se é 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) faz parte do fortalecimento das novas formas de alianças

(70) A mensuração destes recursos ainda não foi feita, dadas as dificuldades apontadas por AFONSO, José R. Rodrigues. Fontes de Financiamento dos Governos Estaduais e Municipais no Brasil, mimeo, RJ, 1985, principalmente p. 23 a 31.

(71) Idem.

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

Os impostos federais partilhados, que correspondiam a cerca de 80% a 90% da receita efetiva da União entre 1967 e 1970, decresceram gradualmente até atingir cerca de 70% em 1980⁽⁷²⁾. Em consequência, o percentual da receita federal redistribuído aos municípios, que em 1966 representava 2,2% da receita efetiva da União, e havia alcançado 8,3% em 1968, retrocede para 5,2% em 1970 e 3,7% em 1975, marcas que espelham tanto a maior concentração tributária, quanto a maior capacidade do governo federal em orientar os gastos na economia.

As finanças estaduais, e também, por esta via, os repasses do ICM aos municípios não ficaram à margem deste processo. Neste caso, a ação federal fez-se sentir através de isenções e créditos prêmios (1970 e 1971) 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 na União, cuja participação nas receitas públicas disponíveis ampliou-se de 45,8% em 1970 para 48,7% em 1972.

O conjunto destas ações federais não provocou prejuízos absolutos para os municípios brasileiros, pois o valor real dos repasses do FPM e do ICM em 1975 era superior ao nível de 1965 e mesmo em relação à 1968, ano em que se estabeleceu um novo patamar para estes recursos.

(72) AFONSO, José R. Rodrigues. "Fontes de Financiamento dos Governos Estaduais e Municipais no Brasil", mimeo, RJ, 1985.

Em termos reais per-capita, as transferências apresentaram-se, em 1975, 54% superiores às de 1968 e 608% em relação ao período pré-reforma. Em termos reais, descontado o crescimento econômico (valores reais dividido pelo índice do PIB real) estes percentuais são 10% e 389% respectivamente, conforme tabela VIII⁽⁷³⁾. No entanto, para se ter uma idéia do prejuízo relativo provocado por estas diminuições dos percentuais repassados, basta citar que a nível nacional, as receitas tributárias municipais, apesar das restrições ao ISS, cresceram, nos mesmos termos (reais/PIB) 33% em relação ao primeiro ano da consolidação da reforma (1968). Neste período, a participação municipal na receita pública nacional caiu 16,9% em 1968 para 13,6% em 1975.

Para São Paulo, estes prejuízos relativos foram mais acentuados, uma vez que sua arrecadação do ICM ao longo dos anos 70 cresceu a taxas inferiores às do restante do país, fruto 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 entre 1976/80⁽⁷⁴⁾.

(73) Examinemos com mais detalhe os conceitos de receitas utilizados. Quando nos referimos à receita a preços constantes, isto é, descontado apenas o efeito inflacionário, os dados são apresentados como receita real. Contudo, para comparações entre anos distantes, o montante da receita é afetado pelo número de contribuintes e pela renda disponível. Portanto, para comparações em períodos de tempos maiores, dividimos a receita real pela população urbana (receita real per-capita) e a receita real pelo índice do PIB real (receita real/PIB). Utilizamos simultaneamente estes dois índices, por acharmos que a demanda urbana é influenciada tanto pelo crescimento populacional quanto pela renda disponível. Portanto, os dados da receita considerando-se estas variáveis nos dão melhor idéia da efetiva disponibilidade de recursos.

(74) SERRA, Jose. O Sistema Tributário: diagnóstico e reforma in Revista de Economia e Política, Brasiliense, SP, 1983, vol.3 nº 1, jan-mar.

TABELA VIII
ÍNDICE DA RECEITA MUNICIPAL
(1965 = 100)

	BRASIL - (São Paulo + Rio de Janeiro)									ESTADO DE SÃO PAULO								
	RECEITA REAL ⁽¹⁾			RECEITA REAL/POPULAÇÃO ⁽²⁾			RECEITA REAL/PIB ⁽³⁾			RECEITA REAL ⁽¹⁾			RECEITA REAL/POPULAÇÃO ⁽²⁾			RECEITA REAL/PIB ⁽³⁾		
	EFET.	TRIB.	TRANSF.	EFET.	TRIB.	TRANSF.	EFET.	TRIB.	TRANSF.	EFET.	TRIB.	TRANSF.	EFET.	TRIB.	TRANSF.	EFET.	TRIB.	TRANSF.
1960	63	62	83	80	79	106	78	77	103	71	72	89	94	96	118	88	90	111
1962	60	68	60	69	78	69	64	72	64	81	82	111	96	97	131	87	88	119
1968	200	51	536	172	43	461	166	42	445	292	120	828	247	102	700	242	100	687
1970	210	59	540	163	46	420	146	41	376	304	147	825	230	111	623	211	102	574
1975	410	131	1150	252	81	708	174	56	489	500	269	1383	303	163	838	212	114	588
1980	868	266	2587	422	130	1260	1260	82	792	900	481	2339	437	234	1136	275	147	716

FONTE: FINANÇAS DO BRASIL, Ministério da Fazenda.

(1) Índice preços: coluna 2, FGV.

(2) População Urbana: Censos Demográficos.

(3) Índice do PIB Real: FGV.

Este quadro agrava-se ainda mais 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: a) ao aumento da pobreza, fruto da incapacidade de se integrar produtivamente o excedente populacional expulso de campo; b) ao agi-gantamento e a complexidade técnica das obras requeridas, das quais o abastecimento de água da grande São Paulo e o metrô, são exemplos ilustrativos; c) à voragem da especulação imobiliária e 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 conformam a paisagem da profunda deterioração da qualidade de vida nos centros urbanos, particularmente paulistas, incapazes de absorverem, ao mesmo padrão pré-existente, o fluxo migratório.

A economia, já 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 efetivo respaldo ao regime político, passa a requerer certa descentralização política e tributária.

Pressionado pela insatisfação crescente e pelas oposições que lhe impuseram histórica derrota nas eleições de 1974, o regime militar ensaiou uma descompressão política, uma descentralização de recursos e contemplou no IIº PND inversões na área social.

A partir de 1976 os percentuais do FPM passaram a ser majorados em 1% ao ano e estabilizam-se as alíquotas do ICM, que haviam sido diminuídas anualmente no período anterior (1970/75). A

partir de 1977/78 a União passou a absorver os encargos do "crédito prêmio" do ICM às exportações.

Parcialmente recompostos, os recursos municipais passaram a representar 16,3% da receita pública nacional disponível em 1979 ampliando sua participação que era de 13,5% em 1975.

Entretanto, esta ampliação fez-se acompanhada da acentuação das vinculações dos recursos transferidos para os setores priorizados pelo IIº PND (Educação, Saúde e Saneamento)⁽⁷⁵⁾.

No entanto, o impacto final destes programas foi amortecido quer pela privatização dos serviços públicos que absorvem parte do aumento real de recursos aí aplicados, quer porque os prefeitos municipais evitaram investimentos na área de educação e saúde. (Como já tivemos oportunidade de comentar, os prefeitos não investiam nestas áreas para evitar o grande crescimento do custo administrativo daí advindos).

Sob estes limitantes, o setor que mais se dinamizou no período foi o de saneamento e infra-estrutura urbana, justamente onde os investimentos reforçavam a posição dos interesses imobiliários locais, pela participação nas obras, e pela absorção do valor agregado às glebas urbanas pelas infra-estruturas.

Desta forma, apesar das receitas municipais apresentarem no período da desaceleração econômica (1975/80) taxas geométricas de crescimento dez vezes mais elevadas do que as da época do milagre, (8,78 entre 1975/80 contra 0,83 no período 1968/75), a queda da qualidade de vida urbana prosseguiu.

(75) O setor transportes urbanos também passa a ser estimulado através da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

O poder público municipal, enfrentando custos financeiros crescentes nos novos empréstimos e pesadas correções monetárias incidentes sobre as operações de crédito realizadas ao tempo do "milagre", encontra-se impotente frente ao crescimento da demanda social, agora agravada pela grave crise econômica dos anos iniciais de 80.

O desemprego e as baixas taxas de crescimento da renda nacional potencializam a deterioração da vida urbana que já vinha se manifestando ao longo dos anos 70 e se traduz no atual "caos urbano".

CAPÍTULO 2

AS FINANÇAS MUNICIPAIS DE CAMPINAS: UM ESTUDO DE CASO

2.1. CAMPINAS E SEU DESENVOLVIMENTO

Até a década de 1950, Campinas abrigava a quarta maior população urbana do estado, ultrapassada somente pela capital, Santos e Santo André. Nesta década, em que pese a população e a indústria concentraram-se na região da Grande São Paulo, a sub-região campineira via sua população urbana crescer à taxa de 6,4% ao ano, no bojo de expressivo crescimento industrial.

Em 1951 instalaram-se no município a SINGER DO BRASIL e a DURATEX; em 1953 a PIRELLI, a HIPLEX e a IBRAS CBO, estas duas últimas importantes produtoras do setor farmacêutico e cirúrgico; em 1954 a ROBERT BOSCH; em 1957 a MERCK SHARP no setor eletrônico; em 1958 a BENDIX autopeças; em 1962 a TEXAS INSTRUMENTOS. Estas empresas juntaram-se à GENERAL ELETRIC, construtora de locomotivas, e à RHODIA do setor químico, já aqui instaladas, compondo o conjunto de grandes empresas locais.

Apesar destes aportes, o valor da produção industrial da sub-região-campineira no estado, que representava 4,0% em 1956 apresentou pequena variação situando-se em 3,7% em 1960. Este fato, provocado pela enorme concentração dos investimentos automobilísticos na Grande São Paulo, não impediu que se ampliasse a participação campineira no valor da produção do interior paulista que passou de 12% em 1956 para 14% em 1960.

Esta sub-região-campineira, juntamente com as demais que compõem a região de Campinas, apresentam crescimento industrial próximo a média do estado, o que permite concluir que apesar desta década caracterizar-se pela concentração da indústria na Grande São Paulo, este processo também atingiu as regiões mais industrializadas e urbanizadas do interior. Movimento realizado em direção às áreas já dotadas de infra-estrutura apropriada para a instalação de grandes industriais.

No caso de Campinas, os fatores determinantes desta expansão foram a via Anhanguera e a presença de importante linha de transmissão de energia elétrica de alta tensão. Apesar disto, o poder público local concedeu estímulos próprios na forma de cessão de terrenos, terraplanagem, asfaltamento de estradas secundárias e até mesmo o fornecimento de água através da rede municipal de abastecimento além de isenções dos tributos locais. Como exemplo temos: o asfaltamento das ligações Campinas-Viracopos e Campinas-Souzas beneficiando a SINGER DO BRASIL e a MERCK SHARP; a ROBERT BOSCH e BENDIX tiveram fornecimento de água pela rede local de abastecimento, que para isto teve de ser ampliada.

A cidade recebeu, portanto, investimentos industriais tanto da primeira metade dos anos 50, quanto da grande onda de inversões realizadas no âmbito do Plano de Metas. Sua estrutura industrial, caracterizada pela produção de produtos alimentícios (30% do valor da produção industrial do município em 1956) passa a basear-se, em 1960, preponderantemente na indústria metal-mecânica.

O valor da produção industrial, que em 1949 era pouco inferior ao movimento do comércio, em 1959 supera-o em 95%. A cidade se industrializava, consolidando-se porém como polo comer-

cial atacadista, respondendo em 1960 por 90% deste setor na sub-região. A região de Campinas ocupava então o segundo posto em volume de vendas no interior do estado, superada apenas pela região do litoral santista. Ainda nesta década, projeta-se como importante centro prestador de serviços médicos, polarizando neste setor todo o interior do estado, norte do Paraná, Mato Grosso e sul de Minas Gerais.

A agropecuária regional era a segunda maior produtora do estado, abaixo apenas de Ribeirão Preto cuja área produtiva é bem superior, e sua modernidade é atestada pelo número de tratores e veículos de tração mecânica, três vezes superior a média estadual.

Em suma, Campinas na década de 50 já polarizava uma região economicamente pujante com fortes setores comercial, de serviços e agropecuário, conseguindo, ainda, integrar-se, em condições vantajosas, na nova divisão territorial do trabalho no estado, induzida pela mudança do padrão de acumulação na segunda metade dos anos 50.

Sua urbanização acompanhou este dinamismo, tendo a construção local incorporado 1,9 metros quadrados de novas áreas construídas por habitante, nos anos 1950/52, média esta que seria igualada e superada apenas nos anos 70, à época do "milagre econômico". O capital mercantil loteador apresentou também excepcional atividade, triplicando a área loteada disponível no município entre 1946 e 1954.

Neste período, já se notam fortes laços entre a prefeitura municipal e os capitais mercantis locais, expressos na lei municipal nº 290 de 05/07/45, extenso plano de desenvolvimento urbano que contemplava prioritariamente investimentos no centro tra-

dicional da cidade e a expansão das redes de água e esgoto.

O plano de modernização do sistema viário central inclui dentre outras a desapropriação de imóveis para alargamento das seguintes vias: Francisco Glicério, Campos Sales, Senador Saraiva, Moraes Sales, Irmã Serafina, Anchieta, Julio de Mesquita. Reforma da sede do executivo local (Palácio dos Azulejos) e criação de uma praça para o Paço Municipal. Previa ainda a construção de corredores de transportes interligados a região central às saídas para as estradas regionais: São Paulo, Valinhos, Souza, Mogi Mirim, Limeira, Amarais, Viracopos e Paulínia.

O plano de águas e esgotos foi concebido para atender a cidade até 1975 (população estimada de 250.000 habitantes). Por outro lado, a modernização da área central contemplava a ocupação das novas avenidas resultantes do alargamento das vias centrais: teatro do Centro de Convivência na Júlio de Mesquita e novo prédio para o executivo municipal na avenida Anchieta. Contemplava ainda a necessidade de uma estação rodoviária, a retirada do comércio atacadista de cereais e hortifrutigranjeiros da região central (Mercado velho) e a criação de grandes centros de lazer (Lagoa do Taquaral, Parque da Vila Industrial e Parque da Represa de Americana)⁽⁷⁶⁾.

Chama ainda a atenção a atuação do capital da construção civil no período precedente à elaboração do plano. A imprensa campineira, a partir da segunda metade dos anos 40, passou a registrar em várias reportagens ufanistas a riqueza, e o potencial

(76) Alguns destes detalhes citados foram incluídos posteriormente em 1949 (lei nº 182) e em 1951 (lei nº 517) ocasião em que sofreram retoques e acréscimos inclusive os que visavam retirar algumas atividades da região central.

de crescimento da cidade, antevendo-lhe um destino de grande metrópole.

Neste clima a Associação dos Amigos da Cidade passa a "reclamar" através de artigos a "necessidade" de Campinas possuir arranha-céus, "evidência da modernidade dos grandes centros mundiais". Estabelece-se, então, interessante polêmica sobre a inconveniência de se aumentar o gabarito das construções da zona central, dada a estreiteza de suas vias públicas e os problemas que o conseqüente sombreamento provocaria. A conclusão deste debate - a necessidade do alargamento das vias centrais antes da elevação dos gabaritos de altura dos prédios -, permite supor que a polêmica foi na realidade um dos aspectos da legitimação do plano, cujos custos oneraram demasiadamente o orçamento municipal⁽⁷⁷⁾.

Se desta maneira vislumbramos a ação do capital imobiliário da construção civil sobre os gastos públicos, a simples consulta ao mapa do desenvolvimento espacial das áreas loteadas de Campinas até 1954, dá a dimensão da força do capital imobiliário loteador⁽⁷⁸⁾. Como se observa pelo mapa, entre 1946 e 1954 altera-se radicalmente o caráter da expansão espacial da cidade, até então feita pela agregação de áreas contíguas ao centro histórico. Nestes nove anos, criaram-se 28 novos loteamentos, com área correspondente à 43% do solo loteado até 1945, totalmente afastados da malha urbana, e, portanto, requerendo vultuosos investimentos públicos para a interligação das redes de abastecimento de água, captação de esgotos, escoamento das

(77) A implementação deste projeto implicou nos anos 1948 a 1954, na captação dos maiores empréstimos realizados pela municipalidade até o presente.

(78) Consultar Mapa nº 1 do anexo.

águas pluviais, iluminação pública, etc.

Assim, por mais irracional que tenha sido esta mudança para o poder público municipal, e por mais tempo que tenha levado a efetiva implementação dos serviços públicos, o novo modo de proceder do capital imobiliário loteador lhe trouxe enormes benefícios, pois o desenvolvimento posterior da malha urbana vem a ocorrer exatamente no entorno destas áreas.

Caracterizando o elevado nível de atividade dos capitais imobiliários locais, resta ainda ressaltar a integração entre eles, que neste momento se dá através dos estímulos concedidos à instalação das empresas que para cá vieram. A localização de algumas delas em terrenos cedidos ou não pela municipalidade espalhadas por três pontos cardeais distintos e não concentrados num único distrito industrial (o que seria mais racional em termos de cessão de infra-estrutura), mostra a ação especulativa sobre as terras que se interpunham entre elas e a malha urbana.

Nestas condições, os citados benefícios municipais concedidos às empresas para se instalarem no município podem ser entendidos como as maneiras encontradas pelos capitais imobiliários locais de levarem infra-estruturas às glebas intermediárias e concomitantemente abrirem áreas para a ocupação imediata, através da construção de casas nos arredores. Assim, acoplada à instalação de plantas industriais, os capitais especulativos encontram meios de valorizar imediata.

Em resumo, Campinas apresenta nos anos 50 alta taxa de crescimento populacional urbano (6,4% a.a.); expansão industrial que, se não se iguala à da região metropolitana é superior à do resto do interior paulista, uma agropecuária moderna e importante polarização comercial e de serviços. Este dinamismo cria

condições para intensa atividade econômica imobiliária (construtiva e loteadora), que já se apresenta capaz de viabilizar sua valorização através do poder público local.

Na década de 60, o crescimento populacional urbano continuaria a taxas elevadas, se bem que levemente inferiores à taxa dos anos 50 (6,1% contra 6,4% entre 50/60), atingindo 335.756 habitantes em 1970. Da população economicamente ativa 34,0% tinha ocupações no setor secundário, 6,5% no primário e 59,5% no terciário.

A indústria continuou crescendo e se diversificando. Nesta década, expandem-se a produção de materiais de transporte, produtos farmacêuticos e cirúrgicos que juntamente com a implantação da TEXAS INSTRUMENTOS em 1962 no setor elétrico-eletrônico completa o perfil produtivo do município. Estes setores passariam a responder, juntos, por cerca de 40% do valor da transformação industrial campineira em 1970, ano no qual a estimativa industrial da cidade já registrava a presença de todos os ramos da classificação industrial da FIBGE.

Nesses vinte anos (1950/70) a indústria local, que estava voltada para a produção de bens de consumo não duráveis e processamento de matérias primas agrícolas, passa a produzir predominantemente bens de consumo duráveis e bens de capital, aumentando também sua produção nos setores tradicionais⁽⁷⁹⁾. A absorção de mão-de-obra deu-se a uma taxa anual de 5,3% ao ano, durante os anos 60, pouco superior, portanto, à da década an-

(79) A produção local de perfumaria, sabões e velas perfazia 31% do valor produzido por este ramo no estado, a produção local de papel e papelão correspondia a 11%, a dos minerais não metálicos 9% e a de borracha 8%.

terior (5,1% ao ano) e ampliou a participação da sub-região no valor da produção estadual de 3,7% em 1960 para 5,3% em 1970, e de 14% para 17% no valor da produção do interior do estado.

Essa expansão industrial via setores novos e modernos elevou mais que proporcionalmente a ocupação nas categorias "nobres" da produção. Em 1970, a proporção de técnicos superiores e engenheiros no total ocupado pela indústria no município é superior à da Grande São Paulo, o que, aliado ao fato dos integrantes do corpo diretivo das empresas fixarem residências no município conferiu-lhe particular dinamismo. Ao final da década, Campinas caracterizava-se por ser uma das únicas cidades a possuir quatro áreas nobres consolidadas ou em expansão: Cambuí, Castelo, Chapadão e Nova Campinas.

Por sua vez entre 1960 e 1970, o comércio também se expandiu e se modernizou, apresentando crescimento de 8,1% ao ano no emprego e expansão de 82% no número de pontos de vendas, aumentando o número de pessoas ocupadas por estabelecimento, que passou de 4,4 pessoas em 1960 para 5,2 em 1970.

O terciário expandiu o setor educacional (instalação da Universidade Estadual de Campinas e início da expansão da Universidade Católica), ampliou o setor de transportes, estimulado pelo aeroporto internacional de Viracopos, e o setor bancário, que se transformou em centro regional de compensação de cheques e praça cambial e exportadora.

A agropecuária da sub-região conseguiu reter seu pessoal ocupado e aumentar sua integração com a indústria. Em 1970 ela respondeu por 6,5% do valor da produção estadual, com 4,1% da mão-de-obra da agropecuária paulista, 18,8% dos tratores e 17,1% dos arados de tração mecânica utilizados no estado. A re-

gião como um todo, apesar de deter 11,5% (4º lugar) da área total plantada no Estado de São Paulo, contribuía com 19,3% do valor da produção do setor.

Acompanhando este dinamismo o "capital loteador" que já havia agregado à oferta local 132% a mais de área loteada entre 1954 e 1962, acresce mais 93% de terrenos para moradias ao mercado local entre 1962 e 1968. O capital imobiliário da construção civil acrescenta seis milhões de novos metros quadrados construídos.

O aumento da densidade populacional em algumas regiões e a elevação da demanda de água provocada pelo abastecimento de empresas, através da rede pública normal, fez com que, já em 1964 fosse necessário retomar os investimentos em captação e distribuição. A capacidade da oferta, que havia sido prevista para suprir as necessidades da população até 1975, já mostrava sinais de criticidade⁽⁸⁰⁾.

O adensamento populacional exigia em algumas áreas aumento no diâmetro e pressão nos encanamentos. Em 1968 três sub-regiões centrais apresentavam problemas deste tipo, o que obrigou a prematura retomada dos investimentos no setor, reflexo do "desordenamento" urbano, e ocupação de extensas áreas com baixa densidade populacional. Portanto, não foi o crescimento demográfico em si que provocou a rápida saturação do abastecimento, mas o crescimento comandado pelos capitais imobiliários.

Esta ocupação urbana, que inicialmente acompanha a instalação das plantas industriais, ganha corpo distinto a par-

(80) A localização das empresas BOSCH e BENDIX e outras menores que lá se instalaram servidas pela rede pública de água provocou não apenas o aumento de demanda, mas a readaptação dos encanamentos.

tir de 1965 com a criação da COHAB local, sociedade de economia mista, na qual a Prefeitura Municipal é acionista majoritária. Ela construiu entre 1967 e 1970, nos primeiros quatro anos de efetivo funcionamento, 55% das novas construções no período, passando a influenciar decisivamente no direcionamento da expansão urbana das áreas menos nobres (81).

A partir daí, a construção de moradias para as classes de renda mais baixas, direciona-se majoritariamente as proximidades das áreas loteadas esparsamente no período 1946/1954 pelo capital imobiliário loteador. As glebas lindeiras a estes loteamentos passaram a ser também loteadas, mas agora estimuladas pela construção de infra-estrutura derivada dos empreendimentos de conjuntos populacionais. Intensifica-se assim o inter-relacionamento entre os capitais imobiliários loteadores e da construção civil, pois na nova dinâmica derivada da ação da COHAB, a infra-estrutura acompanha de imediato o parcelamento do solo, pelo menos no que se refere a água, luz esgotos e galerias de águas pluviais.

A lógica desta ocupação favoreceu ainda dois outros importantes segmentos do capital mercantil local: o dos transportes e o do comércio varejista.

Por ser caótica, esta ocupação não interliga os bairros, de tal sorte que apenas um décimo da cidade podia ser atin-

(81) Os conjuntos habitacionais construídos neste período (Vila Castelo Branco com 1.112 unidades residenciais, Vila Rica com 485, Vila Boa Vista, com 1.534, Vila 31 de Março com 546, Vila Santana com 204, Vila Costa e Silva com 1.531 e Vila Teixeira com 346) têm em comum a localização fora da malha urbana de então e a proximidade das áreas loteadas esparsamente pelo capital imobiliário loteador, impedindo ganhos de escala na montagem das infra-estruturas e repassando no todo ou em parte os custos para o poder público.

gida sem baldeação pelos transportes coletivos, em fins dos anos 60. Desta forma, o capital dos transportes urbanos teve ampliada abusiva e desnecessariamente sua demanda. E, como obrigatoriamente estas baldeações se realizavam na região central, o comércio se desenvolveu extremamente concentrado nesta área, reforçado pelo artificialmente elevado trânsito de pessoas, e ainda pelas baixas densidades populacionais de inúmeros bairros espalhados pela malha urbana que desestimulam o comércio descentralizado. Estes fatos contribuíram decisivamente para a super-valorização dos terrenos no centro tradicional criando condições e estimulando sua verticalização.

Esta estrutura urbana passou a exigir das classes de renda mais altas intensa utilização de transporte particular, cujo crescimento entre 1962 e 1968 foi de 259%, correspondente a um incremento anual de 17,2%. Em 1967, Campinas apresenta 2,03 deslocamentos por pessoa por dia em automóveis, duas vezes mais do que a média brasileira e muito próxima da norte-americana (2,20). Sua taxa de motorização é de 19,5 habitantes por carro, enquanto a da metrópole paulista era de 13,5.

Este quadro, diagnosticado em 1969/70 pelo Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado (PPDI), completou-se com a relativa saturação do potencial do centro tradicional em suportar o desenvolvimento futuro da cidade. O diagnóstico indica o eixo norte-sul como o preferencial para o desenvolvimento futuro, mediante o remanejamento intenso da área central e proporcionando ao eixo Valinhos, Souza, Barão Geraldo a montagem de um modelo de centro que corresponda a um eixo de atividades centrais múltiplas e de alta intensidade.

Fundamentalmente está argumentação diz o plano à pá-

gina 86 do Volume I: "esta hipótese fundamenta-se (...) a longo prazo (...) mais nos interesses novos criados sobre este eixo norte-sul(grifo nosso), do que em restrições que possam ser artificialmente criadas em quaisquer outros pontos".

O plano traçado, atendendo explicitamente aos interesses imobiliários, propõe a interligação dos bairros mais nobres a este eixo (Via Expressa Norte-Sul) e a descentralização de algumas atividades até então concentradas no centro tradicional⁽⁸²⁾. Não interferiu, porém, nas tendências ocupacionais dos loteamentos menos nobres, e apenas estimulou a carência habitacional nesta faixa, dando conta da existência de sete núcleos de favelas com 1.788 moradores e de 2.500 famílias residentes em cortiços, barracos ou porões, sendo ainda, que 13,3% das residências eram inadequadas aos tamanhos das famílias (enquanto no centro em média 3 pessoas ocupavam a mesma residência, esta relação atingia 5,6 nas zonas mais afastadas).

O financiamento destas propostas também foi tratada no plano que propugnava pela expansão da receita arrecadada em 15% ao ano e um esforço para propiciar maiores transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM).

A primeira recomendação indica que se optava por reforçar as finanças locais com vistas a ampliar o limite de endividamento, o verdadeiro caminho proposto para o financiamento⁽⁸³⁾.

(82) O novo plano contempla também a "descentralização centralizada"(nome dado à transferência de algumas atividades do núcleo central para as vias mais largas que envolvem esta região) ainda não contemplada do plano anterior: construção de dois teatros, Ceasa, Paço Municipal e Hospital Municipal.

(83) O aumento proposto, dada a proporção da receita tributária própria na receita efetiva, representaria acréscimo anual de 2,5% nos recursos próprios.

Neste ponto, apenas reforçam a prática passada (utilizada para financiar o alargamento das vias centrais) de não se limitar aos recursos disponíveis, realizando operações de crédito, que representam na verdade, antecipação de receita futura. Este rumo é facilitado neste momento tanto pelas novas disposições das receitas públicas, recém reordenadas pela reforma tributária de 1966 e que elevou o nível das receitas disponíveis, quanto pelas facilidades de financiamento propiciadas pelas reformas de 1964/67 que visavam a retomada dos investimentos.

A segunda orientação aponta para um esforço no sentido de aumentar a geração de valor industrial no município, o que ampliaria a transferência de ICM⁽⁸⁴⁾. Segundo o diagnóstico do PPDI, as grandes empresas gerariam maior valor no município se passassem a comprar localmente seus insumos. Isto não ocorria porque as empresas médias existentes a época situavam-se nos setores tradicionais (alimentos, minerais não metálicos, mobiliário, vestuário e têxtil). As grandes empresas, por consequência, se abasteciam no mercado externo ao município, diminuindo, assim, o potencial local de geração de valor, vale dizer, de ICM.

Duas linhas de ação são, então, propostas sob esta argumentação: facilitar a expansão das plantas existentes e que estariam impedidas de crescer, cercadas que estavam por residências; e estimular a vinda de novas empresas complementares às grandes já instaladas. Independentemente de qualquer juízo sobre a eficiência destas medidas como estimuladores do aumento do va-

(84) A arrecadação do ICM é função do valor da transformação industrial e não do valor de vendas, pois o ICM pago referente a matérias primas e produtos intermediários, embalagens, por exemplo, é creditado pela compradora e não acrescenta nada ao imposto local.

lor da transformação industrial, ressaltamos a sua consonância com os interesses do capital imobiliário local, por implicarem na mudança de instalações e infra-estruturação de novos sítios.

Estas características descritas, indicam, portanto, que no final da década de 60, Campinas apresenta um desenvolvimento solidamente integrado e um processo de ocupação urbana dirigido pelos interesses dos capitais locais expressos no Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado.

Na década de 70 a população urbana de Campinas cresceu à taxa de 5,8% ao ano, passando a abrigar 591.429 moradores. Sua região administrativa absorveu, neste mesmo período, 21,4% dos imigrantes de outros estados que se dirigiram ao estado de São Paulo, e a sua sub-região recebeu 60% deste fluxo, o que provocou elevadas taxas de crescimento populacional nos municípios comurbados a Campinas. Sumaré cresceu 20% ao ano, Paulínia 18% e Cosmópolis 10%⁽⁸⁵⁾.

O contingente migratório foi responsável por 56% do crescimento populacional da região, 67% do acréscimo populacional da sub-região e 69% dos novos residentes no município de Campinas. Para o município de Campinas e seu entorno imediato, este percentual atinge 74%, enquanto estes percentuais são de 51% para a Grande São Paulo e de 42% para o total do estado. Portanto, o impacto provocado em Campinas pelo fluxo migratório foi mais significativo em termos relativos do que o sofrido pela região metropolitana.

(85) Esta análise demográfica está baseada em dados obtidos da tese de mestrado "A Urbanização de Campinas (título provisório) de SEMEGHINI, Ulisses Cidade, a ser apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

A absorção deste novo contingente foi mais problemática do que a realizada na década anterior e gerou graves distorções no município, particularmente sobre as condições locais de moradia e saneamento. A população favelada, 0,9% da população urbana em 1971, aumenta assustadoramente para 44.815 pessoas (7,5% da população urbana) em 1980. O número de famílias inscritas na COHAB para comprar casas populares cresceu de 7.000 em 1969 para 38.000 em 1983. Estimativas da Secretaria Municipal de Promoção Social indicam, em 1980, a existência de 43 loteamentos e vizinhanças de córregos e áreas alagadiças abrigando 167.015 pessoa em habitações precárias⁽⁸⁶⁾.

A estrutura produtiva da região avança ainda mais nesta década. A agropecuária que já apresentava altos índices de modernização aumenta em 50% o uso de tratores entre 1970 e 1975 (mesma porcentagem do estado) e diminui em 33,7% o uso de arados com tração animal (redução maior do que a da média do estado, que foi de 20,6%).

Em 1975, a diversificada e altamente produtiva agricultura da região lhe conferiram o primeiro lugar no estado de São Paulo como produtora de algodão, fumo, tomate, alface e frutas (abacate, ameixa, figo, jaboticaba, uva, morango e maracujá), e o segundo lugar na produção de laranja, cana-de-açúcar, cebola, mandioca e flores.

A reversão econômica a partir de 1975 não arrefeceu, pelo contrário, acentuou estas tendências, de sorte que em 1980 a região ocupava o primeiro ou segundo lugar na produção de 12

(86) SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL DE CAMPINAS. Projeto de Financiamento para Tratamento de Córregos de Localização Urbana, mimeo, Campinas, 1981.

entre os 26 principais produtos agropecuários do estado de São Paulo. A relação de tratores por mil hectares passa de 5,5 para 11,4 na região, enquanto a média estadual dobra (de 3,5 para 7) . A agropecuária micro-regional produz 32,5% do valor da produção da região em 1980, apresentando produtividade 3,2 vezes superior à do estado e 2 vezes à da própria região.

O valor da produção agropecuária da região de Campinas (18,5% do total estadual) pode também ser comparado com alguns estados brasileiros, sendo menor apenas do que o produzido pelos estados de São Paulo, os do Sul, Minas Gerais e semelhante ao de Pernambuco, liderada principalmente pela produção de álcool e cítricos.

Não apenas a agropecuária, mas também o setor terciário agregado, comércio e serviços - passa por importantes transformações. A expansão do setor industrial elétrico-eletrônico na sub-região de Campinas e a expansão do centro médico, do ensino e da pesquisa nas duas universidades locais ampliaram significativamente a população residente de pessoas capacitadas e/ou dedicadas a atividades tecno-científicas e serviu de estímulo para a instalação, na cidade, de novos e importantes centros de pesquisas industriais, dentre eles destacando-se o Centro de pesquisas da Telebrás⁽⁸⁷⁾ .

Por outro lado, implantaram-se grandes centros de processamento de dados ligados principalmente à rede bancária, acompanhando o crescimento da importância da praça bancária local, que passa a ocupar o terceiro posto em movimento a nível nacional.

(87) Este movimento acentua-se celeremente nos anos iniciais da década de 80 com a implantação do laboratório de robótica do Centro Tecnológico de Informática e do Centro Industrial de Alta Tecnologia (CIATEC) dedicado à produção de componentes eletrônicos.

Esta importância é derivada do movimento de importação e exportação do aeroporto internacional de Viracopos, principal saída de cargas aéreas do Brasil, que induziu ainda a atração de inúmeros escritórios especializados em operações externas e de bancos estrangeiros que passaram a realizar localmente as operações cambiais.

Esta sofisticada urbanização e as interrelações setoriais daí derivadas ampliam e modernizam o setor de serviços de apoio à população propiciando ao setor crescimento local de 130% na década, e de 108% na região. O comércio campineiro induzido pelo mesmo movimento expande-se à taxa de 7,8% ao ano, concentrando 48% do comércio regional. Sua modernização, vista através das instalações de grandes magazines, supermercados e um shopping-center, pode ser avaliada pela média de venda por estabelecimento que superou a média estadual do período 1970/80.

Quanto à indústria, como se sabe, seu movimento de descentralização foi reforçado na década de 70 e Campinas foi uma das regiões mais aquinhoadas. Aí se instalou a REFINARIA DO PLANALTO, a maior e mais moderna da América Latina, juntamente com várias plantas petroquímicas e ainda duas outras de ramos distintos, a MERCEDES BENZ e a HEWLETT PACKARD, produtoras de ônibus e produtos eletrônicos, respectivamente.

O emprego industrial cresce anualmente 7,4% e o valor da produção industrial da região passa a representar expressivos 15,9% do total do estado em 1980. Neste ano, sua produção de bens de consumo não duráveis representa 15,0% da produção estadual; a de bens intermediários, 18,5%; e a de bens de consumo duráveis e de bens de capitais, 13,4%. Estas marcas definem a região como a terceira em importância industrial no país, supera-

da apenas pelo estado de São Paulo e do Rio de Janeiro. Sua modernidade expressa-se pela alta taxa de empregos oferecidos pelas empresas com mais de 100 empregados (75% do emprego regional), que pagam o mais alto nível de salários médios do estado, e, portanto, do país.

Em termos das finanças municipais, a primeira metade da década é caracterizada pela continuidade do ciclo expansivo que se inicia após a reforma tributária. Com maiores recursos, o poder público implementou, desde os últimos anos da década anterior, as principais peças faltantes do Plano de Desenvolvimento Urbano delineado em 1951. Assim, foram retomadas as obras do novo Paço Municipal, do teatro do Centro de Convivência, da Estação Rodoviária (por capitais particulares), do Hospital Municipal e dada a continuidade nos equipamentos do parque da Lagoa do Taquaral.

Coincidindo com a implementação das etapas finais deste plano de 1951, foi elaborado um novo plano diretor para crescimento da cidade (Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado-PPDI). Este plano, cujos principais componentes já foram comentados, se harmoniza perfeitamente com as etapas finais do anterior, com destaque para o parque da Lagoa do Taquaral, importante investimento anteriormente previsto e situado na área considerada pelo novo plano como prioritário para expansão.

As principais intervenções na malha viária, neste momento, referem-se à via expressa sudeste, ligando partes nobres da região leste ao centro tradicional e à intensificação da infra-estrutura em direção ao eixo Valinhos-Souzas-Barão Geraldo (água, luz, esgoto, pavimentação, telefonia, etc.). Interligam-se as áreas mais nobres da cidade (Cambuí, Castelo, Guanaba-

ra) com o eixo da nova expansão (Av. Imperatriz Leopoldina, Lagoa do Taquaral e via expressa Norte-Sul), criando e consolidando novas áreas para moradias de luxo (Nova campinas, Paineiras, Jardim Guarani, Jardim Paranapanema, Parque da Hípica, etc.).

A partir de 1972, sem constar do plano inicial, mas em concordância com a diretriz básica nele traçada, abre-se nova via expressa na região central - via Aquidabã - que exigiu a desapropriação de cerca de oito quarteirões. Esta via criou nova opção de crescimento ao centro tradicional, e interligou-a ao eixo de expansão norte-sul, área selecionada para a futura expansão. Neste mesmo período, implanta-se o distrito industrial de Campinas, que passaria a abrigar a MERCEDEZ BENZ e promoveria forte reforço na tendência de deslocar para a região oeste a indústria e os loteamentos populares.

O volume das inversões realizadas e as operações de crédito captadas comprometeram a capacidade de endividamento e acrescentaram crescentes custos financeiros ao orçamento público local a partir de 1976. Neste ano, o peso da amortização e dos juros da dívida pública passou de 5,5% em 1974 para 18,0% das receitas disponíveis em 1977. com a reversão do ciclo econômico a partir de 1975/1976, a Prefeitura Municipal viu-se assim com recursos fortemente comprometidos com a dívida passada e com altos níveis de custeio. As dificuldades internas somaram-se à crescente escassez de recursos oficiais externos, obrigando a busca de empréstimos no mercado privado a prazos menores e juros maiores, agravando ainda mais a disponibilidade de recursos para inversões.

O capital privado local, no entanto, dinamizou-se, retomando com maior vigor a atividade da construção civil, par-

ticularmente a de moradia. A construção de prédios que em 1975 representou apenas 15,4% da nova área construída de moradias, respondeu por 38,7% no ano seguinte. Em 1979 passa a representar 49,2%, e a partir de 1981, por 61% do acréscimo de áreas para moradias. Esta expansão da verticalização das moradias começa a recolocar os problemas provocados pelo adensamento populacional na infra-estrutura urbana e particularmente no tráfego de veículos.

Ainda quanto à dinamização dos investimentos privados, cabe destacar que o fim das principais inversões públicas no novo eixo de expansão (traçado pelo PPDI) coincidiu com o início do projeto de instalação de um grande Shopping Center na região, que, dadas as facilidades viárias estabelecidas, deslocam cerca de 60% do comércio de luxo da antiga área central. Com isto, concretizou-se, afinal, o movimento desenhado pelo Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado: ...o "deslocamento da região central de atividades múltiplas e de alta intensidade"⁽⁸⁸⁾.

Este período de arrefecimento dos investimentos públicos de grande envergadura caracteriza-se por gastos menores e geralmente partilhados com a população através dos Planos Comunitários, o que, além de representar mais uma face da privatização dos bens e serviços públicos, corresponde à gradativa transferência da conta dos investimentos aos municípes. Nesta etapa, ganham destaques as alterações parciais na política de uso e ocupação do solo, então transformada na principal fonte dos ganhos especulativos do capital mercantil local.

Paralelamente, ganham importância os requerimentos

(88) Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado, Volume I, p.86.

da população marginalizada pela política econômica federal e pelos investimentos públicos locais. Esta demanda, crescente desde o início do "milagre" encontra agora maior eco, devido tanto à impossibilidade de se continuar o investimento no mesmo sentido anterior, quanto pela dimensão e organização política alcançada pela população marginalizada. Assim, premidos pelas condições locais e aproveitando-se de incentivos federais definidos pelo II PND(o que sugere que esta crise não é exclusividade campineira), os investimentos municipais reorientam-se para a saúde, educação, assistência social aos segmentos populacionais menos favorecidos e obras de infra-estrutura.

Finalizando a análise cabe ressaltar, quanto à dinâmica do capital mercantil local e os investimentos públicos, dois pontos. Em primeiro lugar, a importância e coerência entre os planos de desenvolvimento urbano para a ampliação do horizonte local de acumulação, retratadas tanto pelo efetivo cumprimento dos principais traços planejados, quanto pela complementariedade das inversões públicas e privadas. Em segundo lugar, a capacidade de reacomodação dos interesses mercantis locais, que num primeiro momento intervinham acompanhando (em parte determinando) a instalação das plantas industriais. Numa segunda etapa, promoveram diretamente a ocupação horizontal e vertical da cidade(através da COHAB no primeiro caso criando áreas para a construção de prédios no segundo). E, por fim, na ausência de expansões de novas áreas, priorizaram as mudanças na política de uso e ocupação do solo e ainda se beneficiaram dos investimentos em saneamento e infra-estrutura capitaneados pelos estímulos federais.

2.2. AS FINANÇAS MUNICIPAIS DE CAMPINAS

Para o estudo das finanças municipais de Campinas realizaremos o corte tradicionalmente utilizados nos estudos agregados, ou seja, a separação das receitas em próprias, transferidas e operações de crédito e a separação das despesas em correntes e de capital. Esta subdivisão, mais apropriada para o estudo de casos, propicia isolar o esforço próprio de arrecadação com respeito às receitas institucionais transferidas e avaliar, ainda, o "poder político" de captação de recursos eventuais, principalmente as operações de crédito.

A subdivisão das despesas entre os principais tipos de gastos correntes e de capital é a única maneira de se evitar as armadilhas que a contabilidade pública apresenta: a inadequação de informações para a classificação das despesas segundo as funções e a interferência do subjetivismo contábil.

A primeira dificuldade é provocada pelo próprio sistema contábil a nível municipal. Apenas duas funções (Administração/Planejamento e Habitação/Urbanismo) concentram no mínimo 50% dos gastos gerais e a última normalmente carreira sozinha cerca de 70% dos investimentos. O segundo obstáculo é dado pela generalizada prática municipal de deslocar funcionários contratados pela CLT (85% do funcionalismo de Campinas em 1985) das funções e/ou áreas para as quais foram contratados^(89). Desta forma, os registros de alocação de pessoal, base para a separação das despesas por funções, estava defasado há muito tempo, tornando inó-

(89) Levantamento realizado na Prefeitura Municipal de Campinas, em 1985, constatou que apenas 6% dos servidores municipais atuavam exatamente na mesma área e/ou funções para as quais haviam sido contratados, excluídos desse número os professores, médicos e dentistas.

cua a série das despesas por essa via classificadas. Como este tipo de gasto representou na última década cerca de 50% do orçamento geral, ou mais ainda se considerarmos as despesas correntes, estaremos incidindo em graves erros interpretativos se nos basearmos na leitura das despesas por funções. (90)

O subjetivismo contábil permite diferentes lançamentos que podem variar por questões políticas ou mesmo devido ao particular entendimento do contador. Assim, a construção de um mesmo prédio para escola e creche pode ser classificada tanto na função educação, quanto na função assistência social, dependendo do poder político de um ou outro Secretário Municipal, o mesmo ocorrendo com readaptações de instalações, com deslocamento de funções.

Depoimentos marcantes quanto a erros generalizados de lançamentos provocados por diferentes interpretações podem ser encontrados às páginas 17 e 18 do estudo já citado de Hans Schellenberg. (91) Daí extraímos o seguinte exemplo ilustrativo de erro de lançamento por subjetivismo: "A execução de uma obra pública inclui gastos com material e mão-de-obra, além de desapropriações eventualmente necessárias. Entretanto, na contabilização, pode acontecer que os materiais, por exemplo, tubos para água e esgotos, postes e fios, guias e sargetas, quando comprados no exercício anterior ao da execução da obra, sejam lançados como Material Permanente; a areia e o cimento necessários como Material de Consumo; a mão-de-obra com Pessoal e a desapropriação do imóvel entre as Inversões Financeiras, como aquisição de imóveis. Assim, pode acon-

(90) Esta dificuldade, ilustrada no caso de Campinas com números, é, a nosso ver, generalizada e desaconselha as conclusões baseadas nesta separação contábil das funções.

(91) Ver nota (50).

tecer que não haja lançamento algum em Obras Públicas".

Visando contornar estas principais armadilhas, optamos por analisar os gastos pelos itens de despesas, e quando necessário, buscamos indicadores indiretos. Tal opção indica um pressuposto básico de nossa abordagem, o de que as finanças locais re fletem em seu conjunto o dinamismo e a atuação dos capitais pro motores da ocupação espacial da cidade. O reflexo, porém, poderá ser maior ou menor no orçamento, dependendo do nível da receita própria, da intensidade da ocupação urbana e dos gastos de cus teio, variando, assim, entre municípios de porte diferente, ou mesmo de porte semelhante, mas com diferentes inserções econômi cas na divisão territorial do trabalho.

Destarte, o esforço próprio de arrecadação, refleti do nas receitas, antecipa elevações de gastos direcionados, via de regra, para os setores que deram sustentação para o aumento dos recursos. Como já foi explicitado, partilhamos da idéia de que os gastos são planejados antes da obtenção dos recursos, e a viabi lização política dos aumentos de receita se faz com a mobilização dos setores beneficiários dos gastos.

Este pressuposto não implica, contudo, conceber-se a administração pública municipal como representante exclusiva dos setores beneficiários das inversões, mas como resultante de pres sões diversas. Assim sendo, não existirão neste trabalho correla ções diretas e explicações lineares para um processo em si com plexo e até contraditório.

Isto posto, vejamos as finanças de Campinas, atentan do, porém, para os condicionantes a que elas estão subordinadas, e que são, a nosso ver: a) o Sistema Tributário Nacional sob o qual é realizada a arrecadação de tributos; b) o movimento geral da econo-

mia; c) a concreta "organização da vontade local" expressa pelas linhas gerais da atuação fiscal; e finalmente, d) o dinamismo urbano local.

Iniciaremos nossa análise do caso de Campinas evidenciando as alterações sofridas pela dinâmica fiscal (arrecadação e alocação dos recursos) com a reforma tributária de 1966. Neste particular, para não repetirmos o já dileneado nas primeiras partes deste estudo, juntamos os principais traços deste movimento até meados dos anos '60, visando detectar possíveis mudanças em relação ao período de nosso maior interesse, 1968-1983.

Por outro lado, não se trata aqui de interpretar as características particulares de cada diferente administração local. Neste aspecto interessa captar alguns elementos que permitam entender tópicos que as determinações mais gerais (sistema tributário e ciclo econômico) não explicam satisfatoriamente.

Para efeito de exposição, logo após a breve caracterização das finanças locais pré-1966, serão apresentados alguns traços referentes à dinâmica de alteração da chefia do executivo e suas imposições à dinâmica fiscal municipal. Por último, serão analisados os dados orçamentários, que serão interpretados preponderantemente, dentro dos condicionantes citados.

As finanças municipais de Campinas caracterizaram-se, no início dos anos 50, por enormes déficits referentes a dívidas passadas, contraídas em 1948, 1949 e 1950, anos em que ocorreram gastos em canalização de córregos, águas pluviais e esgotos. Em 1951, um grande empréstimo, destinado ao pagamento dessas obrigações abre um período de inversões menores e que se prolongou até 1958, no qual os investimentos foram realizados com recursos próprios e/ou empréstimos de valores e prazos de vencimentos pequenos, visando principalmente ao alargamento de vias centrais.

No quadriênio 1958-1962 foram retomadas as operações de crédito através da Caixa Econômica do Estado de São Paulo e destinados à rede de distribuição de água, captação de esgotos e, principalmente, ao aumento da capacidade de reservatórios de água. Ainda neste período, aceleraram-se os alargamentos de vias centrais e obras visando descentralizar os serviços então excessivamente concentrados na região central.

Entretanto, o processo inflacionário e a crise econômica nacional agravada após 1962, ao atingir as fontes de financiamento do setor público, deu início a um pequeno período de escassez de crédito de longo prazo, até 1965, ano em que a receita tributária se expandiu em 45% em termos reais, graças ao recolhimento do Imposto sobre Indústrias e Profissões. No ano seguinte, 1966, a receita tributária manteve a mesma taxa de crescimento de 43%.

A reforma, portanto, encontrou as finanças públicas de Campinas em relativo equilíbrio e com os investimentos sendo retomados. Havia se iniciado a construção do novo Paço Municipal - um prédio de 19 andares e do teatro do Centro de Convivência - situados em avenidas abertas na etapa precedente. A esta época, estão sendo

implementadas as fases finais do Plano Urbanístico de Desenvolvimento, traçado no final da década de 40.

O resultado financeiro da reforma, para Campinas, ampliou em 47% reais os recursos correntes do poder público. Este ganho, inferior ao ocorrido para os grandes municípios do interior paulista, foi provocado pela significativa perda da receita tributária própria e menor percentagem de aumento nas transferências (ICM + FPM).

Enquanto os grandes centros urbanos interioranos, em média, perderam 24% de suas receitas tributárias, Campinas perdeu 58% reais, fruto do maior peso em sua estrutura orçamentária dos impostos sobre Indústrias e Profissões e Inter-Vivos, então eliminados. Por outro lado, no tempo em que as cidades paulistas com mais de 100.000 habitantes (exceto a capital) tiveram aumentos reais médios de 455% nas transferências recebidas, a Campinas coube apenas 188%. As receitas tributárias que representavam 33% da receita corrente em 1966 passam para 19% em 1968, diminuindo o impacto benéfico que o aumento das transferências de ICM teria.

Estes resultados do caso particular de Campinas (segunda maior cidade do estado) sugerem que as perdas relativas de recursos impostas pela reforma tributária aos maiores municípios paulistas (conforme parte 1.3 deste trabalho), ocorreram com intensidade crescente, proporcional ao tamanho da cidade. Em consequência, a autonomia municipal também seguiu esta tendência, uma vez que a perda de capacidade própria de arrecadação de recursos foi, em Campinas, duas vezes superior à média dos centros urbanos com mais de 100.000 habitantes.

A partir de então, em que pese o ganho financeiro imediato, a capacidade própria de adaptação do orçamento aos requeri-

mentos locais passou a ser determinada por receitas fora da influência municipal. O peso das transferências na receita corrente de Campinas passou de 9% em 1965 para 45% em 1968. Portanto, além de ter sido contemplada com menores aumentos reais de recursos, Campinas foi mais duramente atingida em sua autonomia orçamentária do que outros municípios paulistas.

Estes efeitos, eclipsados pelo aumento real de recursos no curto prazo, só seriam efetivamente sentidos a partir de meados da década de 70, época em que a economia reverteu seu ciclo expansivo iniciado em 1967/68. Momentaneamente, o terceiro ano consecutivo de aumentos reais de cerca de 45% nas receitas correntes, repôs em elevado patamar a capacidade de investimento e endividamento local, justamente quando também se altera o quadro geral econômico e das fontes de financiamento do setor público.

2.2.1. A dinâmica política-administrativa

Antes de entrarmos na análise da dinâmica fiscal interrelacionada ao movimento econômico, vejamos de que modo o aspecto político-administrativo nela interfere. Desta ótica, o período do nosso estudo é recortado pelos anos eleitorais e a leitura dos subperíodos deve levar em conta os condicionantes administrativos que marcam os anos eleitorais - 1968, 1972, 1976 e 1982.

Do lado da captação de recursos, devemos atentar para o fato de que as previsões são feitas e aprovadas pela gestão que se finda e as receitas, daí provenientes, utilizadas pela nova administração. Nestas 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, os impostos Predial, Territorial e as Taxas pelos Serviços Urbanos são tribu-

butos diretos que atingem o conjunto dos eleitores, com reflexos no processo eleitoral. A aprovação dos orçamentos se dá justamente no final das campanhas eleitorais, 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 indiretos. (92) Este procedimento amortece o "malefício" do reajuste dos tributos diretos que atinge praticamente toda a população, restringindo-o a um número bem menor de contribuintes-eleitores. Tem-se também, a favor deste procedimento, no caso municipal, a sistemática do 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 conjugam-se a diminuição da receita própria, dada pela condicionante citada, com a inexistência ou pouca expressividade dos saldos dos Exercícios Anteriores, que não são deixados 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. Estes 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.

(92) É bom lembrar que estas 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.

Além dos tributos diretos e das operações de crédito, outros três itens da receita, com menores expressões orçamentárias, sofrem reflexos da dinâmica eleitoral, a Alienação de Bens Móveis e Imóveis, a cobrança de Multas e a cobrança da Dívida da Ativa. Estes itens fazem parte da cooptação política tanto por parte da administração que se encerra, quanto das forças ascendentes.

O exposto evidencia que, em termos tendenciais, 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 das multas e tributos atrasados diminuem. Esta dinâmica provoca prejuízos absolutos nos municípios para os quais a receita tributária se assenta no IPTU. Sem a compensação financeira propiciada pela contrapartida do ISS, estas localidades vêem seus recursos reduzidos no ano eleitoral e a recuperação posterior dificultada. (93)

Para os municípios maiores esta recuperação é facilitada tanto pela significância do ISS, quanto pela maior disponibilidade técnica em recolocar em novas bases os tributos locais (elaborar um novo Mapa de Valores, um 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 ano guarda prudente distância dos

(93) Ver tópico 1.3.

embates eleitorais. (94)

2.2.1.1. O Movimento das receitas

Em Campinas, o reordenamento dos impostos locais, isto é, a elaboração de novo Código Tributário Municipal e a reorganização dos cadastros fiscais deram-se em quatro momentos principais: 1966, 1969, 1973 e 1983. O Código de 1966, na realidade o único realmente novo, foi reflexo das alterações operadas no correspondente Código nacional. Os três restantes ganharam status de novo Código devido principalmente à grande quantidade de alterações introduzidas na sistemática da administração tributária, às redefinições de normas fiscais visando ampliar a cobrança dos tributos já definidos ou ainda 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, se deram no primeiro ano de gestões municipais. Cada primeiro ano de mandato, é, portanto, tributariamente privilegiado, por ser período de estabelecimento de novas linhas de atuação e guardar a maior distância em relação às futuras eleições.

(94) O desconhecimento ou desconsideração desta dinâmica tem deturpado inúmeras análises de finanças municipais. O descuido no isolar séries temporais pode resultar em tendência diversa da real, bastando, por exemplo, que o ano inicial da série seja o mais comum para os reordenamentos ou elevações dos tributos (2º ano da gestão municipal) e o último ano considerado seja ano eleitoral.

As principais medidas visando as reorganizações cadastrais se deram em 1968, 1969, 1977, 1978 e 1980/1983. Em Campinas, o cadastro dos contribuintes do Imposto Sobre Serviços e o de empresas para efeito de lançamento da Taxa de Licença para Instalação e Funcionamento foram organizados em 1969 e revisados em 1977, justamente anos iniciais de gestões. Para a reorganização do cadastro imobiliário, foram contratados levantamentos aerofotogramétricos em 1968, 1978 e 1980/1983.

O recadastramento de 1968 foi consequência também das readaptações induzidas pela reforma tributária nacional. O de 1978 deveu-se à grave crise financeira por que passava a Prefeitura Municipal. No entanto, a ineficácia do serviço obrigou a recontração, em 1980, 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), o serviço foi paralisado, sendo retomado apenas em 1983, ano inicial de nova administração.

O "novo" Código Tributário Municipal de 1969 provocou no primeiro ano de sua efetiva vigência (1970) 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 então definida, colocou em novo patamar a receita proveniente dos impostos e abriu campo à cobrança de taxas, cujo crescimento, a partir de 1971, fez com que o montante arrecadado nesta rubrica superasse em cinco vezes o arrecadado pelos impostos imobiliários (Predial e Territorial).

Entretanto, como as taxas são tributos diretos e possuem uma regressividade intrínseca mais acentuada do que o IPTU, suas possibilidades de continuarem crescendo eram extrema-

mente limitadas. Assim sendo, o Código Tributário de 1973 ampliou a possibilidade de arrecadação do Imposto Predial Urbano através de majoração de alíquotas, manteve intacto o potencial arrecadatório das taxas e diminuiu o potencial do Imposto Territorial Urbano, eliminando as alíquotas efetivas que eram maiores para os terrenos mais valorizados. Mesmo nestas condições, a arrecadação do Imposto Predial apresentou, no ano seguinte, 1974, um 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 pôde ser alcançado graças à elevação mais que proporcional do imposto sobre os terrenos de menor valor, e elevação da carga tributária sobre a população residente (sobre as moradias) de mais baixa renda.

Além destas alterações principais, que se deram nos primeiros anos de administrações novas, a influência da dinâmica político-administrativa nas finanças públicas campineira pode ser sentida nos anos eleitorais de 1972, 1976 e 1982.

No de 1972, 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 municípes, cresceu 20%, impedindo desta forma a queda da receita tributária total. Ainda com claras motivações eleitoreiras, a arrecadação de multas derivadas do poder de polícia do governo municipal diminuiu 31% reais, registrando o mais baixo montante cobrado pela administração do período de 1969/1972. Ainda em 1972, 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 média dos anos anteriores da mesma administração. Finalizando as peculiaridades desta sucessão eleitoral, cabe destacar a Lei Municipal nº 4242

de 3/1/1973 que anistiou todas as multas e correções monetárias dos débitos em atraso desde que pagos integralmente até 15/1/1973 com juros de mora de 1% ao mes.

No ano eleitoral de 1976, 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 7 vezes superior de receita em relação ao mesmo "benefício" similar de 1972. As multas diminuíram em 40% reais em relação à média 1973/1976, e a venda de próprios municipais propiciou 4,1% das receitas efetivas de 1976, significando um aumento de 17 vezes em relação a média dos três anos anteriores. Este 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 à 1970. A abrangência e "generosidade" da lei fez 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.

Esta tipicidade dos anos eleitorais não foi tão nítida em 1980, devido à própria atipicidade da eleição realizada. Anteriormente marcada para 1980, ela foi adiada, e os prefeitos de então puderam se candidatar aos 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, 1980 e 1981 foram anos em que a receita tributária própria decresceu 4% reais, queda esta até então registrada apenas em 1976, ano da última eleição municipal.

Em 1982, a estratégia política local passou o comando do poder executivo ao presidente da Câmara de Vereadores, pertencente ao partido do governo autoritário (PDS), adversário eleitoral da administração finda, então filiada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).⁽⁹⁵⁾ 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 (proporcionalmente a maior do estado de São Paulo). 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 dos 19 anos aqui analisados.

2.2.1.2. O movimento dos gastos

Visto como o ciclo político-administrativo induz o comportamento das receitas municipais, vejamos sua influência nos gastos locais. Estes, pela alta agregação do corte utilizado, apresentam menores tipicidades administrativas. No entanto, optamos por este caminho, dadas as vicissitudes contábeis, cujo enfrentamento exigiria a análise dos lançamentos efetuados que,

(95) O prefeito municipal desincompatibilizou-se para concorrer à uma vaga na Câmara Federal, e o vice-prefeito não assumiu, para poder disputar a chefia do executivo local.

ainda assim, apresentariam desvios devido à imprecisão dos cadastros municipais referentes à alocação de pessoal. Em que pese isso, como contrapartida da maior generalidade, teremos maior confiabilidade nas conclusões.

Destarte, optamos por acompanhar os gastos globais de pessoal, amortização do principal e dos juros da dívida pública e o total dos investimentos. Estes itens em 1968 responderam por 72% do orçamento local, em 1972 por 80%, em 1976 por 77%, e em 1982 por 67%, ou seja, estudando-os, estaremos captando a parte substancial dos gastos. Há contudo uma diferença básica em termos da análise do impacto da sucessão administrativa. 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 contração dos empréstimos cujo recebimento viesse a recair, com maior peso, sobre a administração seguinte. Na mesma linha, em final de governo, os gastos com pessoal tendem a ser aumentados pela prática de empreguismo, por aumentos salariais, etc.

Assim, Campinas, no ano de 1969 a folha de pagamento passou a absorver 34% das receitas correntes, sendo que representava 28% em 1968. Finalmente, em 1970, primeiro ano no qual a nova administração elaborou integralmente o orçamento, o patamar de 1968 foi repostado. o ano de 1969 registrou ainda pequena elevação dos com promissos com a dívida pública, que passou de 5,4% para 6,8% do total das despe

sa e grande queda dos gastos de capital (de 46,8% do orçamento em 1968 para 26,6% em 1969). Estes dois 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 que o peso da dívida volta a cair no segundo ano da nova administração.

A sucessão de 1972 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. Nesta sucessão, nenhum dos gastos que estamos analisando apresentaram mudanças significativas. Manteve-se o mesmo nível de investimentos no ano pós eleitoral, o que não foi comum; os gastos de pessoal também não subiram como consequência de atos tomados pelo governo que se findava. Mesmo assim, no ano seguinte (1974), 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 caindo em relação às receitas correntes (32%). Simultaneamente, o volume de inversões aumentaram atingindo a maior percentagem do orçamento (58,6%) do período 1968/1985.

A sucessão seguinte fez-se alterando a composição do grupo dirigente, e assim sendo, em 1976 as influências político-administrativas nas despesas locais assemelharam-se mais às de 1968, quando também ocorreu substituição parcial dos interesses representados.

Em 1977, os gastos com pessoal cresceram 50% reais, elevando sua participação nas receitas correntes de 41% em 1976 para 57% em 1977. Os gastos de capital caíram como parcela do orçamento global de 39,4% em 1976 para 13,6% em 1977. Variações tão intensas não podem ser explicadas apenas pela reversão econô-

mica que se dá nesse período. Tem-se necessariamente de atentar para a sucessão administrativa. Tanto é assim que os encargos da dívida pública passaram a representar 18,5% dos dispendios, em crescimento real de 130% em relação ao último ano da gestão anterior.

Em 1978, ano do primeiro orçamento definido pela nova gestão, os investimentos aumentaram 225% em termos reais, mas, limitado pela crise econômica geral, seu nível correspondeu à 1/3 (um terço) do registrado em 1976. Conforme a lógica, a folha de pagamentos foi contida no mesmo patamar de 1977, e, quando comparada com as receitas correntes de 1978, representou 49% (uma queda de 8 pontos percentuais).

Em 1982, os dados contábeis refletem menos os impactos da sucessão dado 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 18,58% em 1982 para 22,18% em 1983. Este 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, este "pequeno" aumento percentual do peso da dívida é em grande parte fruto de um período pequeno de gestão (6 meses) no auge da crise econômica.

O mesmo cuidado devemos tomar com referência aos gastos de pessoal, pois a manutenção do mesmo nível percentual em relação ao total do orçamento (52%) esconde, de fato, significativo aumento da participação dos salários na receita cor-

rente que neste ano atingiu 61% destes recursos, o maior dentre os 18 anos aqui vistos.

Este quadro ganha ainda cores mais fortes se consideramos que à época da administração provisória houve volumosas demissões de funcionários, que a imprensa local registrou como "perseguição política". Estas demissões foram acompanhadas de aumentos salariais, principalmente, no topo do funcionalismo. Neste momento, a lógica pré-eleitoral de não expandir o custeio, voltando ao máximo os recursos para investimentos e obras não foi aplicada. Prevaleceu o interesse em cooptar parte da "máquina administrativa", visando sua utilização pelo PDS, provisória e inesperadamente no governo.

As influências político-administrativas confirmam-se novamente em 1983, ano em que a nova administração, seguindo os mesmos passos das anteriores, reduziu drasticamente o peso orçamentário dos salários em 32 pontos percentuais reais. Tal tarefa foi facilitada pela contenção dos altos salários, reduzindo em 50% dos recursos correntes os gastos com pessoal. Este esforço, contudo, não foi suficiente para manter o nível anterior de investimentos, pois a dívida pública absorveu 22% dos recursos orçamentários, a mais alta participação do período estudado.

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 iní-

cio, como prêmio a correlegionários, encontrou limites na própria intensidade do reordenamento.

Desta forma o reordenamento de 1983/84 reduziu em 37% reais o montante da folha de pagamentos, através de uma política de incentivos à demissão voluntária. Os baixos salários, em relação ao mercado, aliados à instabilidade na posição ocupada, a induziram intensificação da rotatividade de pessoal, principalmente nas faixas de funcionários com 5 a 10 anos de emprego.

Uma amostragem de dezembro de 1984 mostrou que 40% do funcionalismo local contava com menos de 3 anos de permanência no emprego, fruto da saída dos mais antigos incentivadas no início da gestão 1983/1989 e reflexo das contratações realizadas ao final da gestão anterior, no período que antecedeu a eleição de 1982. Esta mesma amostragem indicou que apenas cerca de 30% trabalhavam há mais de 6 anos na Prefeitura Municipal.

Desta forma, o "empreguismo" não gerou per se 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 de emprego, sem que isto implique necessariamente em aumento constante do funcionalismo. Forte indicador para essa hipótese é estabilidade maior que há nos quadros da Saúde e Educação municipal. 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 no geral com as funções bem definidas (professores, advogados, fiscais tributários, etc.).

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. Ele coincide, grosso modo, com o "milagre econômico" (1973/1976), mas se deu justamente quando 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 que a média do quadriênio anterior, também abrangido pelo "milagre econômico", mas tendo na chefia do executivo local um político ligado ao MDB.

Em 1982 também se registrou expressiva elevação dos empréstimos. Este ano, ao contrário do período 1973/76, caracterizou-se pelo auge da crise econômica. Foi um ano eleitoral e, enquanto tal, não próprio à captação de empréstimos e, não bastasse isso, foi marcado por um mandato tampão. Mesmo assim, registrou o segundo maior montante de operações de crédito desde que a economia nacional entrou em sua fase de desaceleração. Coincidentemente, encontrava-se provisoriamente na chefia do governo municipal um político também ligado ao partido governamental. Neste ano as operações de crédito superaram em 50% reais a média do quinquênio anterior.

As finanças externas nacional encontrava-se neste momento (1981/82) em colapso e as operações de empréstimo no exterior foram incentivadas tanto para as empresas estatais (obrigadas à captação externa) quanto para os governos municipais e estaduais.

Concluindo, as finanças municipais foram impactadas pelo processo de sucessão político-administrativa tanto na ar-

recadação e alocação dos recursos quanto pelas possíveis interligações político-partidárias do chefe do executivo local. Esta última influência evidencia, antes de mais nada, o amplo domínio e dirigismo exercidos pelos governos militares sobre a economia e suas fontes de financiamento.

2.2.2. A dinâmica fiscal

Vista a dinâmica dos capitais mercantis locais e os ciclos político-administrativos, estamos agora em condições de analisar a evolução dos recursos e suas alocações buscando interrelacionar estes movimentos

Nosso período se inicia no primeiro ano (1968) em que a reforma tributária esta plenamente em vigência. Como já se disse, ela propiciou aumento da receita corrente do município de Campinas, resultante da expansão real de 396% nos recursos transferidos e redução em 40% reais per capita da arrecadação tributária própria. O aumento das transferências deveu-se à cota-parte do ICM, responsável por 96% destes recursos, e a queda da receita tributária é explicada pela eliminação do Imposto Inter-Vivos e Indústrias e Profissões. Esta perda só não foi maior graças ao aumento real per capita de 214% nas Taxas de Serviços Urbanos.

Nestas condições, a receita tributária própria que respondia por 54% dos recursos municipais passou a representar apenas 20%, o que implica dizer que 80% da receita local passou a ser determinada de forma supra-municipal, o que limitou drasticamente a liberdade de definição do nível de gastos. Esta limitação foi ainda maior, se considerarmos os óbices a livre determinação da forma de recolhimento dos tributos que ficaram sob

competência municipal. (96) Assim, a regulamentação do IPTU cerceou sua cobrança progressiva e permitiu que glebas dentro da malha viária urbana fugissem à taxaçoão do Imposto Territorial Urbano, desde que tivessem destinaçoão rural, caso em que estaria sujeito ao Imposto Territorial Rural.

As taxas elevaram-se em parte devido à transformaçãoo do Imposto de Licença em taxa cobrada pelo exercíccio do poder de fiscalizar a instalaçoão e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços. Por outro lado, o município, utilizando-se do que restava de sua pequena competência residual (poder de estabelecer novos tributos não concorrentes com os estaduais e federais), regulamentou a cobrança de serviços urbanos que já eram tradicionalmente postos à disposiçoão da populaçoão. Foram então criadas taxas para conservaçoão e iluminaçoão das vias públicas e pelo serviço do corpo de bombeiros. Além disso, iniciou-se a cobrança, como taxa da Contribuiçoão de Melhoria, implicando na transferênciã do custeio das obras à populaçoão já contribuinte dos impostos.

Paralelamente à reforma tributária, a montagem do Sistema Financeiro da Habitaçoão resultou na formaçoão de sociedades municipais de economia mista encarregadas de construçoão de casas populares (COHABS). Utilizando-se de verbas sob o controle do governo federal e repassadas a estas companhias, os conjuntos habitacionais populares passaram a contar com a

(96) Em Campinas, o peso das transferências federais vinculadas é extremamente pequeno (cerca de 2 a 4% da receita efetiva), portanto, esta outra limitaçãoo não a atingiu.

instalação concomitante de água, luz, esgoto, escolas, creches, centro de saúde, etc, cujos custos foram assumidos e repassados à Prefeitura local. Assim, parcela significativa das construções destinadas à população de renda média-baixa, e, portanto, da destinação do espaço urbano a esta faixa de renda passou a ser determinada pelas COHABs (capitais imobiliários) sem interferência da Câmara Municipal.

Em Campinas, esta nova ordem coincidiu com o final do processo de alargamento das vias centrais, que abriu espaços à verticalização dos prédios, outra frente imobiliária, e com a elevação real dos recursos públicos municipais, apropriada pela reforma e complementada com ganhos derivados da reformulação dos cadastros fiscais. Sob estas condições propícias, foram retomados os investimentos previstos no Plano de Desenvolvimento Urbanístico de 1951 e a construção de conjuntos habitacionais populares construídos pela COHAB local, cuja infraestrutura, dentro do esquema descrito atrás, foram repassados ao orçamento público.

A elaboração de novo plano urbanístico - Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado - estabeleceu novas metas de longo prazo para o investimento público e complementarmente para o privado. Esta conjunção de interesses refletiu-se ao final dos anos 60 na ampliação das receitas próprias e das operações de crédito, que então mudam de patamar situando-se, em média, 60% superiores aos anos anteriores ao plano.

A receita tributária local cresceu neste período (1968-1970) à média de 58% reais, quadruplicando o imposto predial, triplicando o territorial e dobrando recursos do Imposto sobre Serviços. Este crescimento autônomo dos recursos propi-

ciou, a partir de 1970, a captação de empréstimos para obras outras que não apenas de montagem de infraestrutura dos conjuntos habitacionais da COHAB. Financiou-se então a Via Expressa Sudeste e a construção de cerca de 10 piscinas públicas e praças de esporte com créditos de curto prazo (3 e 2 anos respectivamente). Os recursos conseguidos por tributação própria foram utilizados majoritariamente em obras que visavam atender os interesses do capital mercantil da construção civil e uma demanda um pouco mais sofisticada. No primeiro caso, encontram-se as obras da via expressa, a retomada da construção do prédio de 19 andares que abrigaria o novo Paço Municipal, a construção do CEASA, deslocando-se o comércio de cereais e hortifrutigranjeiros da região central da cidade. No segundo caso encontram-se as obras de dois teatros municipais, da Lagoa do Taquaral e de piscinas e praças de esportes.

Em que pese os empréstimos já terem se elevado substancialmente entre 1971 e 1973, a receita corrente local experimentou nova expansão em 1973/74, resultante de um novo código tributário e do aumento de fiscalização do ISS, e das transferências do ICM. O novo perfil fiscal do município dobrou em termos reais a arrecadação do IPTU e ampliou em 91% a do ISS. À estes aumentos juntaram-se ainda o crescimento médio de 30% das transferências de ICM sobre o biênio 1971/72, o que repôs rapidamente a capacidade de endividamento local.

Sob esta realidade de expansão dos recursos públicos, e ajudadas pela passagem do chefe do executivo campineiro para o partido governamental, as operações de crédito dobraram, em 1973, sua participação no orçamento em relação ao ano anterior, o que correspondeu ao quadruplo dos empréstimos feitos em

1970. Neste momento, porém, a maior parte dos financiamentos não se destinou à infraestrutura de conjuntos habitacionais, mas à construção de nova via-expressa central, conclusão das obras da via Suleste, e comunicação e integração dos bairros centrais ao eixo Norte-Sul escolhido como prioritário para expansão destinada à moradias para classes de renda mais alta.

Os serviços públicos direcionados às camadas menos favorecidas da população foram comprimidos. Assim, a oferta de vagas nas escolas públicas municipais, que haviam atingido 5.784 crianças (14,2% das vagas escolares no primeiro grau) em 1969, reduziram-se para 3.420 em 1973, (6,2% da oferta municipal). Os seis postos municipais de saúde foram juntados com a construção de um pequeno hospital-pronto socorro municipal, resultando na queda do atendimento às populações carentes. Os gastos com pessoal foram reduzidos de cerca de 40% da receita corrente do município para 33,5% em média no triênio 1973/75. No entanto, nestes anos investiu-se em obras e gastos complementares de lazer: Bosque Municipal, Concha Acústica e Orquestra Sinfônica Municipal.

Concomitantemente, o Sistema Financeiro da Habitação privilegiava os empréstimos para a construção de casas de luxo, prédios de apartamento para a classe média, estimulando a verticalização das regiões centrais e expansão das áreas mais nobres da cidade. Desta forma, a abertura das vias-expressa Aquidabã, duplicação da via Norte-Sul e da ligação Campinas-Souzas abriram áreas para este surto de construções que registrou as mais altas taxas de acréscimo anual de metro quadrados por habitantes (2,2 m²/por habitante em 1973, e 2,5% em 1974 dos quais 20% são prédios de mais de um pavimento).

Os níveis de investimento e expansão das receitas próprias e transferidas mantiveram-se altos até 1976, início da desaceleração da economia nacional e mudança na chefia do executivo municipal. Os gastos de pessoal que haviam sido contidos abaixo dos 40% da receita corrente, são aumentados pela administração antiga e atingem 57% em 1977. O vencimento das dívidas contraídas nos anos de expansão da economia elevaram os gastos com juros e amortização do principal de 7,5% para 18,5% do orçamento.

A nova administração rebaixou em 1978 os gastos com pessoal para 49% das receitas correntes e conseguiu créditos para saldar os compromissos vencidos e compra de material permanente. Os empréstimos desta etapa destinaram-se, em sua maioria, à aquisição de máquinas, veículos, integralização de capital na CEASA-Campinas, pagamento de atrasados ao SIMPAS-INPS e débitos requisitórios e desapropriações anteriores. Tiveram continuidade mas com menor intensidade, empréstimos para infraestrutura de conjuntos habitacionais populares.

Uma reorganização cadastral elevou as receitas do Imposto sobre Serviços em 22% reais em 1978, ano em que a participação local nas transferências de ICM atingiu seu máximo, acrescentando ao orçamento mais 18% reais destes recursos. O aumento conjunto destes recursos refletiu-se nas receitas totais correntes, ampliando-as em 13%, o que não foi suficiente para alterar substancialmente a crise financeira local.

Com os investimentos públicos locais contidos, o capital mercantil local utilizou intensamente financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação e acelerou brutalmente a construção de prédios residenciais. Estas novas construções, que

representavam 20% da área construída em 1974, passaram a responder por 39% em 1976 e 49% em 1979. Suas exigências ao poder público municipal redirecionaram-se para alterações isoladas do zoneamento urbano, o que possibilita extraordinários ganhos especulativos nos terrenos que passam a comportar construções de prédios.

Assim, a retração dos investimentos públicos de vulto foi contraposta com a utilização mais intensa das áreas para expansão, abertas na fase de crescimento econômico. O poder público impedido pelas condições financeiras de realizar obras de vulto voltou-se para inversões menores e divisíveis, priorizando finalmente as demandas das camadas mais carentes. Montaram-se neste período (1977/1982) 35 postos municipais de saúde e a oferta de vagas escolares no primeiro grau, oferecidas pela municipalidade ampliaram-se de 3.420 em 1973 para 12.403 em 1981 (18% do total de vagas).

As escolas municipais passaram a atender também os alunos das quintas, sextas, sétimas e oitavas séries, propiciando 8,0% das vagas deste nível em 1981. Expandiu-se ainda significativamente o corpo municipal de assistentes sociais, atendendo a uma população favelada que representa pouco mais de 7% da população urbana campineira.

Estes gastos, incentivados inclusive pelo governo federal, elevaram contudo o custeio administrativo da Prefeitura Municipal para 58% dos recursos correntes nos anos entre 1979 e 1981, o que, aliado aos crescentes custos financeiros das dívidas passadas (aumento do peso da correção monetária nos empréstimos), tornou extremamente crítico o déficit orçamentário, que se situou cerca de 20% nestes anos.

O esforço de arrecadação não foi abandonado. O cadastro fiscal do ISS expandiu o número de contribuintes em 68% entre 1978 e 1982, e, no entanto, sua arrecadação diminuiu 3% em termos reais devido à crise. Por outro lado, o recolhimento do IPTU foi expandido em 47% reais. Entretanto, a transferência do ICM, acompanhando a crise econômica, registrou queda real no período, apenas recuperando seu nível de 1978 em 1982.

Assim, o aumento dos custos financeiros, do custeio da administração e a queda dos recursos ligados à atividade econômica (ICM e ISS) foram os responsáveis pelo déficit fiscal de 26% em 1982, auge da crise financeira municipal.

CONCLUSÃO

Retornemos sucintamente as principais conclusões a que chegamos neste trabalho.

Tal como já ocorrera em outras reformas institucionais a reforma tributária de 1965-66 diminui ainda mais a base tributária municipal, eliminando alguns tributos locais e transferindo outros para níveis hierárquicos superiores de governo. Apesar da criação de mecanismos compensatórios das partilhas e transferências (FPM e ICM) aquelas alterações da competência local, efetivamente, causaram um forte aumento no centralismo fiscal do governo federal sobre os municípios.

O trabalho comprovou a conhecida tese de que a reforma tributária de 1965/66 acompanhou, no âmbito municipal o espírito centralizador do governo autoritário, de beneficiar o capital, reconcentrando ainda mais a renda via tributação indireta. Os exemplos mais marcantes a nível municipal foram:

a) os óbices criados à progressividade dos impostos municipais incidentes sobre a propriedade, que beneficiaram a retenção de terrenos urbanos ociosos;

b) menores alíquotas do ISS incidentes sobre os serviços ligados à construção civil;

c) retirada da competência tributária municipal incidente sobre o solo urbano, quando utilizado para fins rurais, o que deu abrigo para a não tributação federal ^{SOB} para as glebas urbanas retidas para especulação.

Este quadro evidencia a perda de controle local sobre importantes frações dos capitais locais (capital mercantil imobiliá-

rio, principalmente).

Esta perda de controle e imposição tributária sobre os capitais locais teve, como mecanismo compensatório financeiro o sistema de transferências. No entanto, as draconianas 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.

Em que pese isto, os recursos efetivos municipais foram significativamente ampliados, tanto no imediato pós-reforma quanto com o passar do tempo. Entre 1965 e 1968 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 do crescimento do produto interno bruto. Estes mesmos números são 422% e 249% respectivamente para 1980.

Para o estado de São Paulo, estes ganhos foram mais acentuados tanto porque a receita tributária própria conseguiu manter-se em termos reais, quanto porque as transferências de ICM foram bastante superiores à média nacional. Registrou-se entre 1965 e 1968, um crescimento da receita efetiva municipal paulista de 247% em termos reais per-capita e 242% em termos reais, mesmo se deduzida a taxa de crescimento real do PIB. Em 1980 em relação ao ano de 1965, estes números aumentaram para 437% e 275% respectivamente.

Entretanto, a reforma, ao eliminar os impostos sobre Indústria e Profissões e o Inter-Vivos, retirou dos grandes centros paulistas sua principal fonte de recursos próprios. A compensação financeira, contudo, fez-se de maneira menos que propor-

cional a estas perdas, provocando maiores perdas relativas de recursos próprios a esta faixa de municípios. Em consequência, a perda de autonomia local também foi maior para os grandes centros, coerentemente, portanto, com o objetivo principal da reforma tributária de 1966 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, da complexidade e dos 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 diversifica os requerimentos, mas também os torna mais complexos. Os aumentos dos custos acompanharam esta 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 pela 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 executivos e legislativos 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 ba-

ratas.

Exemplo significativo deste processo pode ser constatado no mapa nº 2, onde se nota a perfeita integração dos interesses privados dos capitais mercantis imobiliários. Nele, a privatização da construção de moradias populares reflete-se na localização da maioria dos conjuntos habitacionais em áreas cujo solo foi parcelado para ocupação urbana no período imediatamente anterior às reformas introduzidas pelo governo autoritário. Estas áreas que levariam tempo para serem infra-estruturadas pelo poder público local passaram a receber imediatamente água, luz e esgoto puxados da malha urbana e financiados pela coletividade via gasto público.

Estas novas áreas recém infra-estruturadas passaram a ser, por conseguinte, os pólos privilegiados da expansão urbana para as moradias das classes de renda mais modestas.

Por último, cabe destacar que as finanças municipais refletem o dinamismo dos capitais mercantis atuantes em cada centro urbano, e o processo político-administrativo das sucessões nas chefias dos executivos. A necessidade de valorização dos capitais mercantis locais, hoje praticamente determina o sentido e a dimensão do gasto público, deixando estreita margem para uma discussão mais democratizada da gestão pública urbana.

Isto inclusive tem muito a ver com o processo de endividamento dos municípios que corre muito mais pelos interesses dos capitais privados urbanos do que pelas demandas reais do conjunto da população. Neste sentido, ficou evidenciado que a influência destes capitais nos canais municipais de comunicação social cria o ambiente propício à expansão dos gastos, apresentando-os soluções únicas para problemas gerais.

As sucessões administrativas determinou uma "dinâmica política" às finanças locais, criando-lhe "ciclos" de médio prazo. Estes ciclos, marcados pelos períodos dos mandatos eleitores municipais, determinam fases de contenção do custeio e expansão dos recursos próprios (imediatamente após o início das gestões), e fases de extrema irresponsabilidade de expansão dos gastos e débil ou nula atualização dos impostos (ao final das administrações). Esta fase final, dada a ausência de vida partidária forte e a presença de resquícios do oportunismo populista e do mandonismo local, potêcia a constante elevação do patamar do endividamento, contribuindo assim para maior rigidez orçamentária.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Fontes de Financiamento dos Governos Estaduais e Municipais no Brasil, RJ, mimeo, 1985.
- ARAÚJO, Aloisio Barbosa de et alii. Transferência de impostos dos Estados e Municípios. RJ, IPEA/INPES, 1973, (Coleção Relatório de Pesquisas 16).
- ARAÚJO, Aloisio Barbosa de. Aspectos fiscais das áreas metropolitanas. RJ, IPEA/INPES, (Série Monográfica 15).
- BORGES, Antonio A., BOTELHO, Horácio. Finanças municipais: uma contribuição ao debate. Revista de Finanças Públicas. (342), abr.-jun. 1980.
- BOUÇAS, V. Coleção Finanças do Brasil. Ministério da Fazenda, Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, v.1, 2, 4, 13.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Economia e Finanças. Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas finanças municipais. Revista de Finanças Públicas (337), jan.-mar., 1979.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Legislação Básica: FPE-FPM-PE. Brasília, 1977.
- CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970, SP, Editora da UNICAMP, 1985.
- CARDOSO DE MELLO, J.M., & BELLUZZO, L.G. "Reflexões sobre a Crise Atual". Revista Escrita/Ensaio, Ed. Vertente, ano I, nº 2, 1977.
- CONSIDERAÇÕES sobre o sistema tributário nacional. Documento Básico da IV CONCLAP. Revista de Finanças Públicas, (333), jan.-mar., 1978.
- DORNELLES, Francisco. A Reforma Tributária de 1965 e a Federação. Revista de Finanças Públicas (358), abr.-jun., 1984.

- 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 nº 2, SP, 1979.
- ERIS, Ibrahim. Uma contribuição para a Reforma Tributária. Revista de Finanças Públicas (353) jan.-mar. 1983.
- FUNDAÇÃO Instituto de Pesquisa Econômicas (FIPE) - USP. O impacto da Reforma Tributária a nível municipal no Estado de São Paulo. São Paulo. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 1970, mimeo.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Finanças Públicas Municipais: Um Estudo de Casos. Secretaria de Economia e Planejamento, Série Estudos e Pesquisas, nº 29, 1979.
- GONÇALVES, J.G. A Reforma Tributária, centralização federal e a perda do poder de decisão dos Estados. Revista de Finanças Públicas, out.-nov.-dez. 1978.
- HADDAD, paulo Roberto. Bases para a Reforma Tributária no Brasil. Revista de Finanças Públicas (351), jul.-set. 1982.
- IBGE - Anuário Estatístico do Brasil.
- IBGE - Censos Demográficos, Industrial Comercial e de Serviços - 1960, 1970 e 1980.
- KORFF, Eurico. Finanças Públicas Municipais. Revista de Administração de Empresa, FGV, RJ, set.-out. 1977.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto, RJ, Ed. Revista Forense, 1948.
- LESSA, Carlos. "Quinze Anos de Política Econômica", RJ, CEPAL/ILPES mimeo.
- LONGO, Carlos Alberto. Federalismo fiscal e as alíquotas do ICM entre Estados. Revista Brasileira de Economia. RJ, 33 (2), abr.-jun. 1979.
- _____. A Disputa pela Receita Tributária no Brasil - o IPTU como

- fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade. Revista Brasileira de Economia, 36 (1) jan.-mar. 1982.
- _____. 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, IBAM, RJ, 1965.
- MINISTÉRIO da Fazenda. Comissão da Reforma. Reforma Tributária nacional, RJ, FGV, 1966.
- MONTORO, Eugênio Franco. O Município na Constituição Brasileira. São Paulo, Jurid Vellenich/EDUC, 1975.
- NÓBREGA, Mailson F. O federalismo fiscal e a Reforma Tributária. Revista de Finanças Públicas, (352), out.-dez. 1982.
- O'CONNOR, J. USA: A crise do Estado Capitalista. RJ, Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Fabrício A. O Federalismo no Brasil: evolução e perspectivas. Revista de Finanças Públicas, (343), jul.-set., 1980.
- _____. A Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São paulo, Ed. Brasil/Debates, 1981.
- _____. A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965-1983. Campinas, UNICAMP, 1985.
- PASTORE, Affonso C. Avaliação crítica da Reforma Tributária de 1965. Revista de Finanças Públicas, (348), out.-dez. 1981.
- QUEIROZ, L.F.S.R., RODRIGUES, O.M. & SILVEIRA, O.S. Considerações sobre o sistema tributário nacional e sugestões para sua alteração. Revista de Finanças, (351), jul.-set. 1982.
- RESENDE DA SILVA, F.A. & SILVA, M.C. ICM e as desigualdades regionais: uma análise técnica. Revista Planejamento e Desenvolvimento (17), out. 1974.

- RICHMAN, R. A tributação dos bens imóveis no Brasil - argumentos para sua maior utilização. Revista Brasileira de Economia. RJ, 31 (3) jul.-set. 1977.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Finanças públicas municipais: um estudo de casos. São Paulo, 1979 (Série Estudos e Pesquisas 29).
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento, EMLASA. Exame integrado da situação do setor público estadual e municipal com vistas à reformulação do sistema tributário (Relatório 2), período 15/04/79.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças Estruturais na Economia Brasileira da Pós-Guerra. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaíos sobre a crise, vol. 1, Brasiliense, SP, 1982.
- SERRA, José. O Sistema Tributário: diagnóstico e reforma. In: Revista de Economia e Política, Brasiliense, SP, 1983, vol. 3, nº 1 jan.-mar.
- SCHELLENBERG, Hans. Impacto da Reforma Tributária a Nível Municipal no Estado de São Paulo, mimeo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, IPE/USP, SP, 1970.
- SILVA, Fernando Antonio Rezende de. In: Anais do Simpósio sobre Sistema Tributário Nacional, Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.
- SILVA, Gerson Augusto da. Sistema Tributário Brasileiro, RJ, Departamento Administrativo do Serviço Público, 1948.
- SILVA, J.H.G., TELES, J.A., RODRIGUES, O.M. Reforma tributária: a questão da divisão intergovernamental de responsabilidade. Revista de Finanças Públicas, (355), jul.-set. 1983.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações e o Capitalismo Financeiro. RJ, Zahar Editores, 1972.
- UEDA, E. e TORRES, I. Estrutura tributária estadual. São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) USP, 1984.

- VARSANO, Ricardo. Anais do Simpósio sobre o Sistema Tributário Nacional, Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.
- VARSANO, Ricardo. O Imposto Predial e Territorial Urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. Pesquisa e Planejamento econômico, RJ, 7 (3), dez. 1977.
- VIACAVA, Carlos. Reforma Tributária. Revista de Finanças Públicas (351) jul.-set. 1982.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

TABELA IX

EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DE CAMPINAS A PREÇOS CORRENTES

(Cr\$ milhões)

ITENS	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
IMPOSTOS	2.067	3.287	6.151	9.025	11.934	22.354	33.230	53.504	78.955	136.789	219.745	335.969	670.692	1.490.623	3.252.352	7.009.073	24.068.880	90.120.507
PREDIAL	330	347	1.852	1.851	1.965	2.876	7.256	13.949	15.537	32.537	47.590	65.505	128.642	410.778	967.699	2.007.564	6.664.412	23.595.951
TERRITORIAL	54	62	255	281	274	419	985	3.117	3.310	13.871	18.016	36.945	72.455	125.807	248.045	499.578	1.798.821	5.047.886
I.S.S.Q.N.	1.683	2.664	5.784	6.893	9.695	19.059	24.989	36.438	60.108	91.181	154.139	233.189	469.595	954.038	2.036.608	4.501.931	15.605.646	61.476.669
TAXAS	3.909	4.871	7.785	12.070	14.684	17.056	25.599	32.864	51.651	69.788	93.937	198.643	360.635	571.757	1.189.139	2.386.016	7.294.953	23.256.568
INST.FUNCIONAL	708	4.181	974	1.228	108	426	2.809	4.781	6.519	8.410	12.456	20.753	31.773	47.645	159.455	309.333	1.230.948	2.335.310
HORÁRIO EXTR.	-	-	-	-	282	327	695	524	2.118	1.193	1.351	2.184	2.429	3.319	4.904	6.924	38.927	571.264
PUBLICIDADE	-	-	-	-	268	187	490	533	1.612	1.917	2.029	3.230	5.035	8.045	20.235	45.469	169.360	505.250
EXEC.OBRAS PARI.	-	-	-	74	485	324	2.028	2.607	7.434	8.575	9.412	15.582	34.978	48.089	123.753	209.633	419.789	1.673.667
SERVIÇOS URBANOS	2.039	2.372	4.290	9.894	12.506	14.466	17.591	22.423	33.372	48.753	67.088	156.589	285.357	456.648	871.058	1.745.237	5.316.550	18.076.100
PAVIM.SERV-PREPAR.	-	-	-	748	1.020	1.326	1.986	1.998	596	940	1.601	305	1.063	7.654	9.734	69.420	119.376	94.976
IMPLANT.REDE ILLUMIN.	965	1.139	1.988	50	15	-	-	-	-	-	-	-	-	357	-	-	316.297	392.627
TOTAL RECEITA TRIBUTÁRIA	7.893	9.896	16.885	21.097	26.618	39.410	58.829	86.368	130.606	206.577	313.682	534.612	1031.327	2.062.380	4.441.491	9.395.089	31.680.132	113.769.703
TOTAL DA RECEITA EFETIVA	35.516	40.473	63.466	63.967	81.652	118.566	173.051	246.297	348.563	510.643	792.352	1.272.776	2.446.549	5.031.973	10.523.465	26.868.152	82.211.471	322.800.752

FONTE: Balanços Municipais analisados pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Campinas

TABELA X
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PATRIMONIAL, TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
E DIVERSAS DE CAMPINAS (preços correntes) (Cr\$ milhões)

ITENS	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
RECEITA PATRIMONIAL	41	59	51	285	79	98	476	1.019	1.695	2.226	4.067	12.974	10.154	75.933	137.512	3.163.110	4.299.955	14.194.879
Aluguel	18	19	14	16	6	11	19	34	69	177	412	1.353	1.000	5.218	3.361	6.249	15.964	43.480
Rec.de Val.Mobiliários	23	1	-	-	-	-	117	180	-	2.049	3.261	11.240	8.158	47.582	132.673	3.149.192	4.283.986	14.150.494
Dividendos de Ações + Outr.Operações	-	39	37	50	73	87	340	805	1.626	-	394	381	996	23.133	1.478	7.669	5	905
TRANSFER.CORRENTES	16.189	19.450	28.423	35.356	45.252	60.573	86.795	113.715	156.681	249.832	407.333	625.068	1.202.836	2.451.144	5.235.163	12.268.808	39.369.484	172.085.426
F.P.M.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.491	5.457	8.362	8.043	9.182	109.491	445.468	1.782.178	15.056.875
F.R.N.	-	-	-	-	-	-	-	1.136	1.206	3.691	3.505	5.148	5.152	11.960	18.409	30.076	116.672	914.098
Taxa Rodov.Única/Cota	-	-	511	759	918	551	1.903	1.748	2.701	3.656	3.260	4.725	2.877	11.550	9.862	39.422	83.746	437.879
Imp.Renda na Fonte	-	-	-	346	526	487	1.106	1.993	3.046	10.477	17.572	33.518	36.082	88.585	155.556	314.120	906.221	4.714.376
Imp.s/Minerais/Cota	-	-	-	-	-	-	-	-	-	687	917	-	-	-	-	-	-	194.660
Imp.Terr.Rural/Cota	70	79	97	55	167	79	267	315	217	1.249	2.160	533	11.350	21.279	37.983	53.755	113.959	304.184
I.C.M.	16.119	19.371	26.635	32.287	43.641	59.456	83.519	108.523	149.511	227.581	374.401	572.637	1.137.987	2.223.661	4.578.648	10.804.972	35.182.275	136.565.067
Adicional Imp.s/Comb.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.345	1.236	2.309	-	16.456	108.322
Outras Transferências	-	-	1.180	1.909	-	-	-	-	-	-	61	145	-	91.771	322.985	580.995	1.247.973	13.799.960
RECEITAS DIVERSAS	7.469	3.998	3.010	5.254	4.677	14.394	21.408	38.536	37.206	33.302	50.458	71.358	154.160	315.298	462.288	1.625.170	3.887.528	15.375.780
Multas Diversas	594	717	987	962	778	1.359	1.013	2.003	1.675	3.682	3.751	8.456	11.348	24.604	27.968	154.380	663.182	1.740.858
Indeniz.e Rec.Diversas	130	572	220	334	208	494	313	728	2.922	3.451	5.829	7.767	23.192	62.063	58.808	470.492	548.194	4.441.265
Exp.Emolun.Serv.Div.	-	-	-	465	369	746	1.535	2.498	5.821	4.568	4.769	7.838	13.419	30.081	74.584	143.112	556.432	1.445.715
Juros e Corr.Monetária	-	-	-	-	304	1.436	1.288	2.242	3.178	2.053	9.326	12.814	36.606	36.480	60.067	426.323	-	-
Rec.Event.+Ex.Anter.	5.712	945	353	2.362	1.337	4.578	9.387	25.245	8.456	7.977	4.135	3.608	1.874	71.243	52.356	73.719	565.014	762.338
Rendas Diversas+Zona Azul	43	221	649	2	561	735	-	-	-	3.316	2.553	4.687	14.810	17.188	39.095	94.973	244.523	835.239
Exame Plnt.p/Proj.Const.	-	-	-	-	146	1.128	1.213	1.618	4.244	4.612	6.474	9.186	16.405	31.897	66.292	90.420	232.753	452.222
Fundos Diversos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	732	196	1.573	3.063	2.187	5.080	-	-
Cobrança Dívida Ativa	971	1.490	674	997	809	3.699	6.149	3.606	10.146	3.026	11.758	15.114	43.915	37.530	79.947	165.397	924.491	4.576.139
Cemit.+Serv.Voter.+ Serv.Prest.	19	53	127	132	165	219	590	596	764	617	1.131	1.692	1.018	1.149	984	1.274	62.032	9.359
SOMA PATRIMONIAL + TRANSF. + DIVERSOS	23.699	23.507	31.484	40.895	50.008	75.065	108.679	153.270	195.582	285.360	461.858	709.400	1.367.150	2.842.375	5.834.963	17.057.088	48.477.007	202.056.885
SOMA RECEITAS CORRENTES	34.735	39.785	62.076	61.992	76.626	114.475	167.508	239.638	326.188	491.937	775.540	1.244.012	2.398.477	4.904.755	10.276.454	26.452.176	79.157.100	315.825.790

FONTE: Balanços Municipais analisados pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Campinas

TABELA XI
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL DE CAMPINAS A PREÇOS CORRENTES
(Cr\$ milhões)

ITENS	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
RECEITA DE CAPITAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.533.555	84.298.234
ALIEIÇÃO BENS	62	219	390	288	2.441	189	480	589	14.492	2.757	1.009	1.711	7.282	23.568	16.491	22.136	318.461	481.153
TRANSFER. DE CAPITAL	719	469	999	1.687	2.585	3.902	5.143	6.070	7.883	15.949	15.803	27.053	40.790	103.650	230.520	393.841	2.108.148	6.493.807
F.P.M.	547	442	383	618	710	1.527	1.845	2.335	3.763	4.296	5.267	9.698	27.145	71.538	180.329	289.813	1.063.776	-
F.R.N.	-	-	-	-	1.373	1.754	2.134	2.651	2.815	8.612	8.178	12.011	5.152	11.960	18.409	30.076	112.558	-
FEIMP./MINERAIS/COTA	47	27	42	73	269	435	635	892	1.305	919	918	2.018	5.230	7.366	19.277	31.939	49.538	-
AUX.RODOV. ESTADUAL	-	-	-	-	-	-	186	57	-	-	-	176	-	-	970	-	1.895	8.052
TX.RODOVIÁRIA ÚNICA/COTA	-	-	-	-	-	-	-	135	-	555	1.440	3.150	1.918	11.500	9.862	39.422	80.462	-
ADICIONAL IMP.COMB.LUBRIF.	125	-	211	996	-	-	-	-	-	-	-	-	1.345	1.236	1.673	-	11.917	-
OUTRAS TRANSFER. CAPITAL	-	-	363	-	233	186	343	-	-	1.567	-	-	-	-	-	2.591	1.415.760	6.485.755
TOTAL RECEITA DE CAPITAL	781	688	1.389	1.975	5.026	4.091	5.543	6.659	22.375	18.706	16.812	28.764	48.072	127.218	247.011	415.977	82.211.471	322.800.752
RECEITA EFETIVA	35.516	40.473	63.466	63.967	81.652	118.566	173.051	246.297	348.563	510.643	792.352	1.272.776	2.446.549	5.931.973	10.523.465	26.868.152	2.429.184	77.323.273
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	4.512	3.625	4.075	8.194	9.488	27.688	48.176	70.703	87.051	12.269	101.424	145.107	141.647	409.237	1.223.902	633.601	84.690.655	400.124.025
TOTAL GERAL DA RECEITA	40.028	44.098	67.541	72.161	91.140	146.254	221.227	317.000	435.614	522.912	893.776	1.417.882	2.588.196	5.441.210	11.747.367	27.501.753	84.690.655	400.124.025

FONTE: Balanços Municipais analisados pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Campinas

TABELA XII
RECEITA MUNICIPAL DE CAMPINAS
(Cruzeiros reais per-capita)

	1965	1968	1970	1975	1980	1982	1983	1985
IMPOSTOS	34,8	6,8	16,8	30,6	34,1	36,0	28,8	37,8
Predial	1,8	1,0	3,8	7,9	6,5	10,7	8,2	9,9
Territorial	0,5	0,1	0,5	1,8	3,7	2,7	2,0	2,1
I.S.S.Q.N.		5,5	11,9	20,8	23,9	22,5	18,5	25,8
TOTAL DAS TAXAS	4,1	12,9	16,0	18,8	18,3	13,1	9,8	9,7
SERVIÇOS URBANOS		6,7	8,8	12,8	14,5	9,6	7,1	7,6
RECEITA TRIBUTÁRIA	38,9	23,5	34,8	49,4	52,4	49,2	38,6	47,7
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10,8	53,6	58,5	65,1	61,2	58,0	50,4	72,1
PATRIMONIAL + DIVERSAS	5,9	24,8	6,3	22,6	8,8	6,6	19,7	12,6
TOTAL RECEITA CORRENTE	64,3	115,1	127,9	137,2	122,0	113,8	108,8	132,4
TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL		2,3	2,0	3,4	2,0	2,5	1,6	2,7
RECEITA PRÓPRIA DE CAPITAL		0,2	0,8	0,33	0,37	0,18	0,08	0,20
RECEITA EFETIVA		117,7	130,8	141,0	124,5	116,6	110,5	135,3
OPERAÇÕES DE CRÉDITO		14,9	8,4	40,4	7,2	13,5	2,6	32,4
TOTAL GERAL DA RECEITA	115,2	132,7	139,2	181,5	131,7	130,1	113,1	167,7

FONTE: Balanços Municipais analisados pelo Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento de Campinas

TABELA XIII

... EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL DE CAMPINAS A PREÇOS CONSTANTES
(em Cr\$ milhões de 1968)

ITEMS	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
IMPOSTOS	2.067	2.728	5.640	5.189	5.850	9.537	11.016	13.870	14.482	17.600	20.385	20.314	20.196	21.375	23.862	20.203	21.639	29.620
- 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	7.755
- 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	1.659
- I.S.S.O.M.	1.683	2.211	4.002	3.963	4.753	8.131	8.284	9.446	11.033	11.732	14.299	14.095	14.140	13.880	14.942	12.977	14.030	20.205
TOTAL DAS 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	7.643
SERVIÇOS REAIS	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	5.941
RECEITA TRIBUTÁRIA	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	37.393
TRANSF. 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	56.560
PATRIMONIAL + DIVERSAS	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	13.602	7.288	9.858
SOMA 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	103.804
TRANSF. DE CAPITAL	719	389	691	970	1.287	1.665	1.725	1.573	1.466	2.052	1.466	1.635	1.228	1.406	1.691	1.135	1.895	2.134
PRÓPRIAS DE CAPITAL (alienação de bens)	62	181	269	165	1.196	81	132	152	2.660	354	93	103	219	337	120	63	286	158
RECEITA EFETIVA	35.516	33.596	43.918	36.782	40.027	50.583	57.370	63.852	63.979	65.795	73.506	76.959	73.671	72.157	77.211	77.448	73.913	106.097
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	25.414
TOTAL GERAL DA RECEITA	40.028	36.605	46.738	41.493	44.679	62.395	73.341	82.181	79.958	67.284	82.915	85.733	77.937	78.025	86.191	79.275	76.142	131.511

FONTE: Balanços Municipais analisados pelo Departamento de Planejamento do Município de Campinas e Planejamento de Campinas

* Valores deflacionados pelo IGP - Disponibilidade Interna

RECEITAS RECEITAS MUNICIPAIS DE CAMPINAS (PREÇOS CORRIDOS)
(em milhões de R\$)

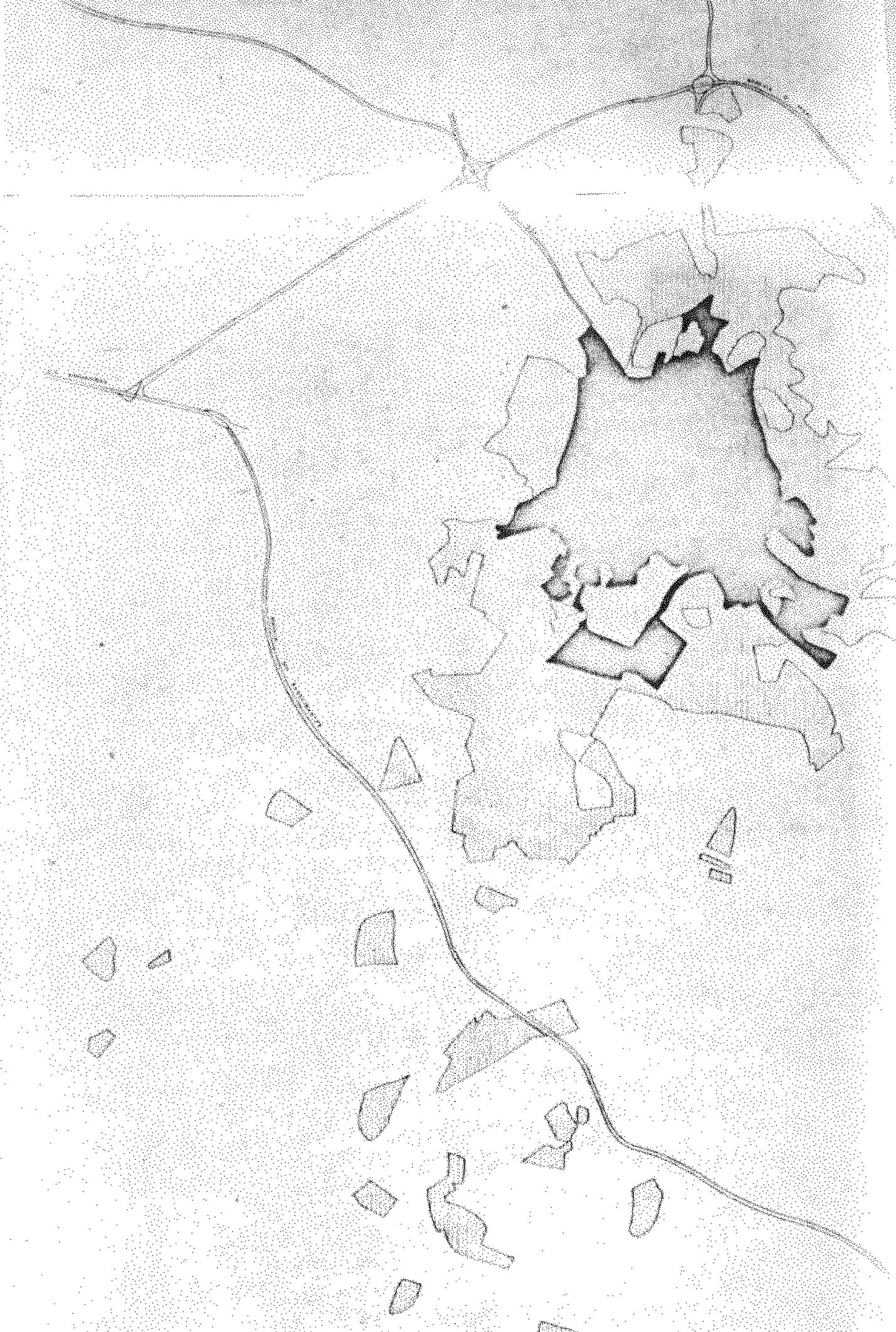
TIPO	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
RECEITAS CORRENTES	26.574	33.175	37.007	43.340	51.521	58.288	65.895	74.027	82.816	92.153	101.976	112.299	123.126	134.557	146.595	159.241	172.495	186.367
Impostos e Contribuições	12.414	15.955	18.019	21.011	24.011	27.011	30.011	33.011	36.011	39.011	42.011	45.011	48.011	51.011	54.011	57.011	60.011	63.011
Materiais de Consumo	1.347	2.709	4.117	5.484	6.851	8.218	9.585	10.952	12.319	13.686	15.053	16.420	17.787	19.154	20.521	21.888	23.255	24.622
Serviço de Terceiros	932	1.039	1.147	1.254	1.362	1.469	1.577	1.684	1.792	1.899	2.007	2.114	2.222	2.329	2.437	2.544	2.652	2.759
Energia de Luz e de	1.808	3.63	7.26	10.89	14.52	18.15	21.78	25.41	29.04	32.67	36.30	39.93	43.56	47.19	50.82	54.45	58.08	61.71
RECEITAS DE CAPITAL	23.346	30.006	36.666	43.326	50.000	56.660	63.320	70.000	76.660	83.320	90.000	96.660	103.320	110.000	116.660	123.320	130.000	136.660
Imatrimônios	15.349	19.841	24.333	28.825	33.317	37.809	42.301	46.793	51.285	55.777	60.269	64.761	69.253	73.745	78.237	82.729	87.221	91.713
Amortização de Dívidas	800	1.170	1.540	1.910	2.280	2.650	3.020	3.390	3.760	4.130	4.500	4.870	5.240	5.610	5.980	6.350	6.720	7.090
PRELIMINAR NA RECEITA	49.920	63.181	73.674	86.666	101.521	114.946	129.216	144.027	159.476	175.473	191.976	208.959	226.446	243.957	261.455	279.461	297.495	315.727
FORTE (Saldo Municipalis emitiendo pelo Departamento de Planejamento e Planejamento de Trabalho)	49.920	63.181	73.674	86.666	101.521	114.946	129.216	144.027	159.476	175.473	191.976	208.959	226.446	243.957	261.455	279.461	297.495	315.727

MAPAS

ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO
DA CIDADE DE CAMPINAS

SEDE





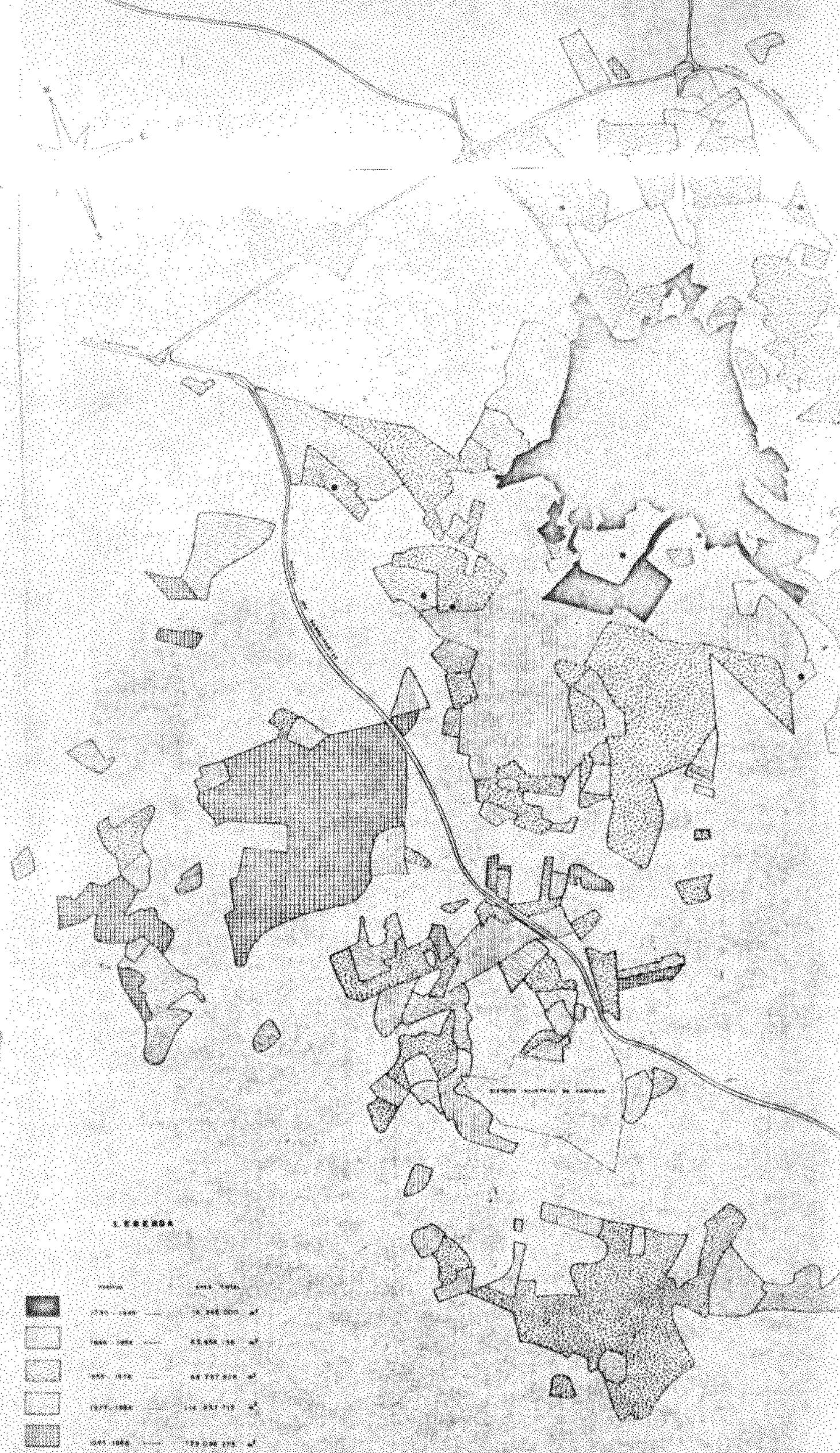
LEGENDA

	Parque		Área de reserva
	Parcela		Área de reserva (zona)
			Área de reserva (zona)

ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO
DA CIDADE DE CAMPINAS

SEDE





LEGENDA

Year Range	Area (m ²)
1970 - 1980	18.208.000 m ²
1980 - 1985	25.800.000 m ²
1985 - 1990	66.797.818 m ²
1990 - 1995	14.837.712 m ²
1995 - 2000	720.000.000 m ²